

TESIS DE MAESTRÍA

**HACIA EL MEJORAMIENTO DE LA COMPRA PÚBLICA EN EL MINISTERIO DE
DEFENSA NACIONAL A TRAVÉS DEL ACUERDO MARCO DE PRECIO DE
INTENDENCIA**

AGDA MAYERLY CABALLERO DUARTE

Directora de tesis: Sandra Verano

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

2017

Bogotá, D.C

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
Capítulo I - Marco Teórico – La Política Pública de la Contratación Estatal en Colombia: de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza	17
Capítulo II Acuerdos Marco de Precios	35
2.1 Normatividad aplicable a los Acuerdo Marco de Precios	35
2.2 Definición de los Acuerdos Marco de Precios	37
2.2.1 Acuerdos Marco de Precios en el Sector Defensa	46
Capítulo III Análisis de Caso: Compras de Material de Intendencia en el Sector Defensa.....	53
3.1 Definición de Material de intendencia y justificación para el caso de análisis	53
3.2 Antecedentes de la compra del Material de Intendencia por parte del MDN.....	55
3.3 Compra de material de intendencia a través de la Bolsa de Productos	56
3.4 Acuerdo Marco de Precios de Intendencia	62
3.5 Comparación cualitativa y cuantitativa de la compra de material de intendencia antes y después de Acuerdo Marco de Precio	71
3.5.1 Metodología y Conceptos.....	71
3.5.2 Análisis cualitativo.....	76
3.5.3 Análisis Cuantitativo	98
CONCLUSIONES	112
REFERENCIAS	118

SIGLAS

AMP: Acuerdos Marco de Precio

ANCP: Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente-.

ARC: Armada de la República de Colombia

BMC: Bolsa Mercantil de Colombia

CPAR: Country Procurement Assessment Report

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DNP: Departamento Nacional de Planeación

EJC: Ejército Nacional de Colombia

ET: Especificación Técnica

FAC: Fuerza Aérea Colombiana

MCP: Mercado de Compras Públicas

MDN: Ministerio de Defensa Nacional

NT: Norma Técnica

OCCP: Observatorio Colombiano de Contratación Pública

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONAC: Organismo Nacional de Acreditación de Colombia

PONAL: Policía Nacional

RPBN: Registro de Productor de Bien Nacional

SCB: Sociedades Comisionistas de Bolsa

SCP: Sistema de Compra Pública

TIC: Tecnologías de la información de las Comunicaciones

SECOP: Sistema Electrónico para la Contratación Pública

SIIF: Sistema Integrado de información de financiera

TVEC: Tienda Virtual del Estado Colombiano

LISTA DE TABLAS

Tabla No. 1. Instrumento de Agregación de Demanda 2013-2016

Tabla No. 2 Instrumentos de Agregación de Demanda 2013-2016 por sector

Tabla No. 3 Instrumentos de Agregación de Demanda 2013-2016 para el Sector Defensa

Tabla No. 4. Resumen de adquisiciones de Material de Intendencia – BMC

Tabla No. 5 Resumen de Operaciones de Mercado Abierto Contrato de Comisión 04-2015

Tabla No. 6 Oferentes Habilitados por Elemento ACP-Material de Intendencia

Tabla No.7 Órdenes de Compra Material de Intendencia Sector Defensa 2016

Tabla No. 8 Valor y Número de Órdenes de Compra por Producto AMP-Intendencia2016

Tabla No. 9 Participación por Adjudicatario de Compra por BMC-2015 y AMP-2016

Tabla No. 10 Productos con Plazos Incumplidos BMC-2015

Tabla No. 11 Productos con Plazos de Cumplimiento en el AMP (2016)

Tabla No. 12 Guía Metodológica de Visita de Seguimiento

Tabla No. 13 Elementos Adicionales Incluidos en el AMP (2016)

Tabla No. 14 Diferencia de Precios Unitarios entre BMC (2015) y AMP (2016)

Tabla No. 15 Diferencia en días del Proceso de Contratación entre BMC (2015) y AMP (2016)

Tabla No. 16 Diferencia en días de Tiempo de Entrega entre BMC (2015) y AMP (2016)

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica No. 1: Participación del Sector Defensa en la Tienda Virtual del Estado Colombiano

Gráfica No. 2: Fases de la Negociación en el MCP

Gráfica No. 3: ¿Cómo opera el Mercado de Compra Pública?

Gráfica No. 4: Proveedores con el mayor participación en venta de Material de Intendencia
2015-2016

HACIA EL MEJORAMIENTO DE LA COMPRA PÚBLICA EN EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL A TRAVÉS DEL ACUERDO MARCO DE PRECIO DE INTENDENCIA

RESUMEN

Los Acuerdos Marco de Precios (AMP) han sido uno de los instrumentos más importantes diseñados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – ANCP-, órgano rector en materia contractual y responsable de la política pública en Contratación para la integración de las tecnologías de la información en los procedimientos contractuales con el fin de dejar esas prácticas netamente jurídicas, que aunque se configuran como mandatos de prácticas visibles en un Estado Social de Derecho han sido insuficientes para incorporar un carácter estratégico y un poder fuerte de negociación al Estado.

Si bien es cierto que el instrumento ha generado menores tiempos en el proceso contractual y de entrega de los bienes de Intendencia durante la vigencia 2016, para el caso específico de estudio en el Ministerio de Defensa, el instrumento no ha respondido frente a todos los objetivos deseados y no ha sido tan eficiente en generar mejores precios, mayor número de oferentes (competencia) y efectividad en el debido proceso ante los incumplimientos.

PALABRAS CLAVES: Acuerdos Marco de Precios, comercio electrónico público, material de
intendencia, Ministerio de Defensa

HACIA EL MEJORAMIENTO DE LA COMPRA PÚBLICA EN EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL A TRAVÉS DEL ACUERDO MARCO DE PRECIO DE INTENDENCIA

INTRODUCCIÓN

El tema contractual ha sido objeto de regulación y reglamentación como una actividad desarrollada desde el ámbito estrictamente jurídico, pero esta investigación, sin abandonar la rigurosidad normativa, pretende abordar el tema desde un ámbito económico. Se busca hacer énfasis no solo en el procedimiento contractual establecido en las leyes y decretos, sino realizar un análisis desde un enfoque de política pública, con especial énfasis en la gestión de la Administración Pública y el cumplimiento de sus fines de servicio público en una entidad tan destacada en materia de compra pública como lo es el Ministerio de Defensa. Esta visión de la contratación pública desde la óptica de la economía, permite analizarla como una herramienta a través de la cual el Estado hace gestión Pública mediante el dinamismo de la economía nacional, generación de empleo y canalización de inversiones.

En Colombia, la normatividad contractual se ha convertido en uno de los mecanismos o instrumentos de la lucha contra la corrupción y en el caso particular de este trabajo se procura revisar no sólo su incorporación positiva en la legislación colombiana sino el impacto real de uno de los instrumentos creados por el legislador como elemento visible de la contratación electrónica denominado Acuerdo Marco de Precios y su real uso que de acuerdo con las cifras

consolidadas por el Observatorio Colombiano de Contratación Pública (OCCP)¹ por uno de los compradores público más grande del país: el Ministerio de Defensa Nacional.

En el país, se ha considerado que el quehacer contractual es una labor eminentemente procedimental con limitaciones de carácter legal o jurídico, que aunque necesarios imprimen poco valor estratégico ocasionando que la compra pública sea cuestionada tanto en su economía, eficacia como en su eficiencia, trayendo consigo compras costosas (precios altos), complejas (largos tiempos en el proceso contractual) e inoportunas (largos tiempos en la entrega de los bienes).

Dada esta situación, el Gobierno Colombiano, mediante la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, estableció la necesidad de expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública con el objetivo de cumplir con los cometidos estatales y lograr eficiencia en la prestación de servicios de las entidades públicas (inciso final artículo 150). En este sentido, el artículo 209 de la carta magna señala que las entidades estatales deben desarrollar su actividad administrativa y sus procesos contractuales, bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. (Const, 1991)

Es por ello que, en desarrollo del mandato constitucional, en el año de 1993 se expidió la Ley 80, la cual buscaba dotar al Estado Colombiano de los principios básicos que fueran a tono con una

¹ El Observatorio Colombiano de Contratación Pública surge de la colaboración entre Universidad de los Andes y la multinacional EVERIS con el objetivo establecer una red de expertos nacionales e internacionales que contribuyan al mejoramiento de la actividad contractual del Estado Colombiano, a través de la publicación de artículos académicos que analicen aspectos relevantes del sector (buenas prácticas, políticas públicas, legislación actual, etc.). De acuerdo con sus cifras consolidadas el sector defensa es el segundo comprador de la tienda virtual del Estado Colombiano detrás del Sector de Inclusión Social Reconciliación. Recuperado de <http://occp.co/inclusi%C3%B3n-social-y-reconciliaci%C3%B3n-y-defensa-los-que-m%C3%A1s-compran-en-la-tvec>.

época caracterizada por la rapidez, el avance tecnológico y por lo expedito de las decisiones administrativas.

La expedición de la Ley 80 de 1993, (la cual derogó al decreto 022 de 1983) significó que por primera vez en el país se empezara a ver el contrato estatal no simplemente como el conjunto de actos administrativos sino como una herramienta de gestión pública. La ley significó la entrada de un nuevo enfoque de administración, pero esta incorporación fue paulatina, cuestionada y los cambios muy lentos como veremos en el desarrollo del presente trabajo.

Este nuevo enfoque de administración denominado Nueva Gestión Pública o Gerencialismo nace de las críticas que se le hacen al modelo anterior (Burocrático), tildándolo de sumamente formal e ineficiente. Según Pollitt (2011) el nuevo modelo de Gestión Pública se fundamenta sobre las llamadas “tres E” de las actuaciones administrativas (economía, eficacia y eficiencia), es decir, su esencia está en la incorporación de aspectos privados en la administración pública.

Este nuevo enfoque de gestión pública de la administración, pasa de ver la contratación como el cumplimiento riguroso de unos procedimientos legales, a observarla ahora como una forma eficiente para la prestación de los servicios públicos. Ya no sólo se procura la adhesión y cumplimiento de las normas, sino el control de costos, la responsabilidad en la rendición de cuentas, la administración enfocada a resultados y no a procedimientos y el uso eficiente de sistemas tecnológicos.

Prácticamente desde su aplicación, fue evidente que la expedición de la norma no trajo consigo la incorporación automática de los elementos propuestos por el gerencialismo, tampoco se constituyó en el estatuto general y los nuevos avances tecnológicos obligaban a pensar en

introducir nuevas reformas que dotaran de herramientas a la Compra Pública para hacerla efectiva en un ambiente cada vez más enrarecido por la competencia.

El balance realizado en los primeros seis años de la norma generó que en el año 2000 se llevara a cabo la visita del Banco Mundial quien, con la ayuda de funcionarios públicos colombianos, inició un análisis teórico y práctico en material contractual en Colombia que concluyó en un informe denominado “Country Procurement Assessment Report issues for Colombia”. (Word Bank, 2001). Posteriormente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)² en su informe “Colombia: La implementación del buen gobierno Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública” (OCDE, 2014), también daría recomendaciones para que los gobiernos colombianos adoptaran decisiones que hicieran sus compras públicas más eficientes.

Desde ese momento se identificó que el comercio electrónico, que reúne compradores y vendedores en un espacio virtual en cualquier momento y lugar, marcaría el futuro no sólo de las compras a nivel privado sino también de las públicas.

Los cambios más significativos para incorporar el comercio electrónico en el país (elemento característico del gerencialismo), que ha sido llamado en otros países compra pública en línea o e-procurement consistente en la integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procedimientos propios de la contratación en las compras públicas, se formalizaron con la expedición de la Ley 1150 de 2007.

Acorde con esta nueva concepción de gestión pública contractual, el Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno del Presidente Santos, mediante el Decreto 4170 de noviembre 3 de 2011

² Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) agrupa a 35 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

creó la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP) –Colombia Compra Eficiente–, la cual según el decreto debía constituirse como el órgano técnico rector en material contractual, el encargado de impulsar la política pública en contratación y de suscribir los Acuerdos Marco de Precios (AMP), instrumento por excelencia propio del comercio electrónico.

Con la creación de la Agencia, se empezó por primera vez a hablar del Sistema de Compra Pública Public Procurement System (SCP), definiéndolo como una estructura organizada creada por los Estados para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas bienes, obras y servicios, cambio fundamental que busca que la contratación deje ese enfoque puramente procedimental y se dimensione como un proceso holístico de planeación, ejecución, control, pero sobretodo se consolide como un proceso de satisfacción de las necesidades de sus actores.

Los Acuerdos o Convenios Marco framework agreements de Precios son una herramienta para que el Estado agregue demanda, coordine y optimice el valor de las compras de bienes, obras o servicios de las Entidades Estatales, todo ello orientado a producir economías de escala (disminuir el precio de los bienes), fortalecer el poder de negociación del Estado y compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del estado.

La positivización de este propósito contractual se hizo contener en la Ley 1150 de 2007, artículo 2, parágrafo 5, inciso tercero, en el que se estableció que el uso de los AMP es uno de los procedimientos para la adquisición de bienes de características técnicas uniformes (causal de selección abreviada) y será obligatorio para las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público

en el Orden Nacional, sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En Colombia, el primer Acuerdo Marco de Precios inició su ejecución en el año 2013 y en la actualidad se encuentran vigentes más de cuarenta. Su estructuración y Administración se encuentra a cargo de la ANCP y los términos y particularidades se detallan en la página web de la entidad³.

Según las cifras consolidadas por el Observatorio Colombiano de Contratación Pública (OCCP) el gasto público en Colombia en compras públicas ejecutado por el Sector Defensa (El artículo 1° del Decreto 1512 de 2000 establece que El Sector Administrativo Defensa Nacional está integrado por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y sus entidades adscritas y vinculadas) para el año 2015 es considerable en términos de su valor y de su impacto, pues representa cerca de cinco por ciento (5%) del Producto Interno Bruto (PIB) (531 billones de pesos), es decir una cifra cercana a los 29 billones de pesos.

Por su parte, la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC) que es la herramienta en línea del Sistema de Compra Pública permite hacer compras a través de los instrumentos de agregación de demanda y grandes superficies administrada por Agencia, muestran que para el año 2016, el sector defensa representó el 29% de las transacciones en línea realizadas en el país.

Teniendo en cuenta la cifra anteriormente señalada, se evidencia que el MDN ha sido un participante muy activo, no sólo por la obligación legal de su utilización sino por el tamaño de sus compras que lo convierten en un referente para otras entidades estatales.

³ Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente (2012). Guía para los Acuerdo Marco de Precio. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/acuerdos-marco>.

Debido a la magnitud de su compra y su importancia en el universo de la compra pública colombiana, el Ministerio de Defensa se constituye en el escenario perfecto para preguntarse sobre el éxito del instrumento de la política pública. Para ello, se propone tomar como caso de estudio la adquisición del material de intendencia⁴ durante el periodos 2015-2016 en sus principales unidades militares y medir objetiva y estadísticamente ciertas variables que puedan determinar si la incorporación del instrumento se ha traducido en la generación de procesos más transparentes, eficientes, económicos y eficaces, que evidencien la generación de mayor valor por dinero.

El valor por dinero value for money es una expresión de origen anglosajón está referida a la optimización de los recursos públicos en términos de tiempo, dinero y capacidad del talento humano y de la eficiencia en los procesos para satisfacer las necesidades de las Entidades Estatales y cumplir su misión evaluado en tres conceptos cuantitativos: En primer lugar, Economía, entendido como el precio justo que se paga por el bien, teniendo en cuenta la calidad y los costos asociados. En segundo lugar, Eficiencia, entendido como la menor utilización en el proceso de contratación de recursos humanos, financieros y administrativos. Y finalmente, Eficacia, medida en la satisfacción oportuna de la necesidad de la Entidad Estatal.

El desarrollo de la investigación se realizará en tres capítulos. En el primero, se tratará el marco teórico de la evolución de la política pública contractual desde la Constitución de 1991 en un ejemplarizante modelo de administración pública denominado Nueva Gestión Pública, reconociendo que la política pública sí ha evolucionado y se ha transformado conforme a los

⁴ El material de intendencia comprende la adquisición de productos que adquieren las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para la dotación de su personal, tanto a nivel individual (elementos que componen su uniforme) como de los elementos colectivos (elementos que no hacen parte de uniforme pero sin los cuales no se puede cumplir su misión, tales como carpas, sintelitas, toldillos) requeridos para el cumplimiento de sus actividades.

nuevos enfoques de administración (gobernanza), logrando su modernización y adaptación a nuestro entorno. En este punto se resaltarán la importancia del comercio electrónico tendiente a una práctica de “contratación visible” y la implementación de un instrumento estrella de la política pública: Los Acuerdo Marco de Precios, el cual será explicado en detalle en el siguiente capítulo.

En un segundo capítulo se abordará de manera teórica, el concepto de los Acuerdo Marco de Precios y se hará una revisión estadística, detallada en cifras de su impacto en el Sistema de Compra Pública, concentrándonos de manera específica en el Sector Defensa para así avanzar en el siguiente capítulo al estudio y análisis específico del uso del instrumento de los Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de Material de Intendencia.

Es así como en el tercer capítulo se hará un análisis de caso a través de un estudio experimental que propone comparar el antes y el después de la implementación del instrumento por excelencia de la política pública de contratación denominado Acuerdo Marco de Precios (AMP) en la compra de material de intendencia en las cuatro unidades delegatarias más representativas del MDN⁵. En un primer lugar, la comparación versará sobre aspectos cualitativos tales como: análisis de proveedores, manejo de incumplimientos, y percepción de los operadores contractuales de las unidades ejecutoras y algunos proveedores visitados. Estos aspectos cualitativos buscan evaluar las garantías existentes para que la contratación se lleve a cabo de

⁵ Conforme a lo previsto en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto), el MDN, como parte del Presupuesto General de la Nación, tendrá la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley para contratar, comprometer y ordenar el gasto de los recursos aprobados en la ley de presupuesto y además prevé que: “Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes”. Las cuatro unidades más representativas en la compra de Material de Intendencia son: Comando Logístico del Ejército Nacional, Dirección de Abastecimientos de Armada Nacional, Jefatura de Apoyo Logístico de la Fuerza Aérea Colombiana y el Grupo de Intendencia de la Policía Nacional. Ellas ejecutan el 90% de la compra total de este tipo de elementos.

forma transparente mediante procesos que fomenten la competencia. En segundo lugar, se propone hacer una revisión de la suficiencia estadística de tres variables (precios, tiempo de proceso contractual y tiempo de entrega) de los elementos que se compraron antes y después de la implementación del AMP. Con esta comparación se busca revisar si se ha cumplido con el fin buscado de generar valor por dinero, concepto que como ya lo habíamos mencionado reúne tres principios fomentados por la Nueva Gestión Pública: a) Economía, entendido como el precio justo que se paga por el bien, teniendo en cuenta la calidad y los costos asociados, b) Eficiencia, cuando el proceso de contratación utiliza la menor cantidad de recurso humano y de tiempo para entregar los bienes y c) Eficacia, cuando el proceso de contratación satisface oportunamente la necesidad de la Entidad Estatal.

El reconocimiento de la comparación como un método adecuado para realizar estudios, parte del hecho de que la comparación nos provee una base para realizar afirmaciones sobre realidades experimentales, las que permiten explicar los fenómenos sociales que interesan a la nueva gestión pública. El método comparativo es pertinente al estudio de la gestión pública porque esquematiza los elementos diferenciadores y comunes de un fenómeno particular que ocurra en la gestión contractual. Además, nos dará criterios para validar la hipótesis planteada en esta investigación.

Finalmente, se formularán unas conclusiones y recomendaciones generales del trabajo que buscan un mejoramiento del instrumento de política pública y con esto una optimización de los recursos del sector defensa.

Capítulo I - Marco Teórico – La Política Pública de la Contratación Estatal en Colombia: de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza

En el presente capítulo se hace un recorrido a partir de 1991 que pretende mostrar esos elementos que componen la política pública en contratación y que la convierten en un caso de cómo la política pública evoluciona conforme evolucionan o entran en crisis los modelos de administración pública.

Antes de la expedición del actual Estatuto de la Contratación Pública, Ley 80 de 1993, la anterior normatividad en la materia, el Decreto 222 de 1983, se caracterizó por su excesivo detallismo y asfixiante reglamentación, asociada a modelo de administración denominado Burocrático, que dificultaba el actuar contractual en una nueva era caracterizada por la rapidez y por lo expedito de las decisiones, “condiciones *sine qua non* para estar a tono con las tendencias imperantes de eficiencia, calidad, eficacia e internacionalización recogidas en nuestra Carta Política” (Exposición motivos Ley 80,1993).

Como lo menciona Márquez (2007), la contratación pública era vista como un asunto normativo, propio del formalismo legal y del positivismo jurídico, según el cual el contrato estatal es un acto administrativo de naturaleza compleja, que debe cumplir unos requisitos legales (p.95). Esto coincide con lo que Rodríguez (1994) menciona como “el pecado del decreto 222 de 1983 al ser excesivamente reglamentario que daba lugar a una morosa contratación, en perjuicio económico de las partes y la agilidad que requiere la satisfacción de las necesidades públicas” (p. 3).

Con esto no se quiere menospreciar el principio de legalidad, que tal como lo manifestó Expósito, “El principio de legalidad representa base constitucional del Derecho Administrativo, es elemento básico del Estado de derecho (...) es nada más y nada menos que un principio garantista, en cuanto constituye la seguridad jurídica, en el régimen político que sea” (2003, p.

398), sino reivindicar la falta de adaptación del entorno socioeconómico del modelo tradicional de Administración Pública, de marcado carácter burocrático y de políticas públicas desarticuladas, que hacían necesaria la introducción de una serie de cambios a los cuales confluyeran armónicamente y con la misma importancia los principios de eficacia y eficiencia con el de legalidad.

Adicionalmente la Corte Constitucional también se ha manifestado claramente sobre la forma en que debemos entender y aplicar el Principio de Legalidad en materia contractual:

“El principio de legalidad se ha establecido como uno de los más importantes instrumentos de garantía ciudadana, un verdadero límite a los poderes del Estado, y más aún frente al ejercicio del poder punitivo. Es la propia Constitución Política -artículo 29- quien impone a las autoridades judiciales y administrativas realizar las actuaciones de conformidad con los principios del debido proceso, incluida la legalidad y tipicidad de las conductas. Este precepto contiene un mandato claro: las autoridades -administrativas o judiciales- tienen la obligación de adelantar sus actuaciones conforme al principio de legalidad; más aún cuando se trata de la potestad sancionadora, como quiera que él es pilar fundamental del derecho sancionador del Estado. Teniendo en cuenta que los servidores públicos deben adelantar sus funciones con observancia del ordenamiento jurídico, esta obligación se predica, igualmente, frente al desarrollo de la actividad contractual del Estado, pues para la consecución de los distintos fines dispuestos por la Constitución, es necesario que las conductas públicas se adecuen y ejerzan obedeciendo la ley, esto es, respetando las competencias definidas por la normatividad. En este orden de ideas, para valorar la legalidad de la imposición de las multas y de la cláusula penal pecuniaria en los contratos, como ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, se

debe verificar, siempre, si dicha potestad se encuentra autorizada por la ley y en el contrato mismo, toda vez que la administración debe tener en cuenta que siempre que se acuda a una de estas figuras, en materia contractual, deberá cumplirse, previamente, con los postulados propios del principio de legalidad”. (Corte Constitucional, Sala plena, C-124-03).

Martín-Castilla (2005) citando a Weber (1957, p. 53) señala:

El paradigma tradicional de Administración Pública poseía un carácter eminentemente burocrático, centrado en el cumplimiento formal de la legislación y garante de los derechos del ciudadano frente a las posibles arbitrariedades del Estado. El desarrollo y evolución de la sociedad, que es cada vez más compleja e interdependiente, provocó su movilización en demanda continua de mejores y más servicios, en nuevos ámbitos que difieren sustancialmente de la visión tradicional que nuestra sociedad tenía del sector público.

De la anterior situación, se derivó que la expedición de la Ley 80 de 1993 significara que por primera vez en el país se empezara a ver el contrato estatal no como un acto administrativo sino como una herramienta de gestión pública. La ley significó la entrada de un nuevo enfoque de administración denominado nueva gestión pública, pero esta incorporación fue paulatina, los cambios muy lentos y el debate académico y legal sobre su implementación no se han hecho esperar como veremos más adelante.

Sobre esta transición y la necesidad de dotar al estado colombiano de normas que se adaptaran a esta nueva realidad se pronuncian autores tales como Benavides (2004) cuando afirma: “la Ley 80 refleja el cambio de prioridades políticas de un economista a la cabeza del Estado en un país

tradicionalmente gobernado por juristas, que puso en la agenda la globalización y promovió las reformas para la apertura económica” (p. 19). Reforzado este concepto por Dávila (2003): “su expedición buscaba la modernización de la contratación, que hasta entonces se caracterizaba por estar “sobre regulada” y por caer en el excesivo detalle, en el culto por la forma y en el sobredimensionamiento de los controles” (p. 4).

El desafío de la Ley 80 era entonces transformar profundamente un sistema que se volvió denso en extremo, enredado e ineficaz. El peso de los controles, el reglamentarismo, las autorizaciones centrales y los procedimientos habían generado que el contrato público se alejara del contrato privado.

El estatuto viene a conciliar los términos de un Estado menos protector con la revaluada mentalidad de la mala fe hacia los particulares que pretendían hacer efectivo el aspecto de la competitividad, eficiencia y agilidad de los procesos contractuales, situación que en su momento dominaba el desarrollo de las negociaciones internacionales y que como mencionó Quintero y Mutis (1995, p. 1) “Colombia no se podía quedar atrás con la excusa de proteger la industria nacional o el errado pretexto de que no se podía competir con mercados externos”.

Sobre las pretensiones del alcance del nuevo modelo de gestión pública en la actividad contractual se pronuncia el Consejo de Estado de la Ley 80 de 1993 cuando afirma:

La nueva ley pretende convertirse en el marco normativo de la actividad estatal en cuanto atañe a la contratación. Por ende, su estructura se caracteriza por definir y consagrar en forma sistematizada y ordenada las reglas y principios básicos que deben encaminar la realización y ejecución de todo contrato que celebre el Estado. No se trata, pues, de un ordenamiento de tendencia reguladora y casuística, lo cual entraba la actividad estatal

como lo ha demostrado la experiencia. Sólo recoge las normas fundamentales en materia contractual, cuyo adecuado acatamiento se erija en la única limitante de la autonomía de la voluntad, principio que debe guiar la contratación estatal. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, CE-14202-98).

La Ley 80, incorporó entonces los fundamentos conceptuales de un nuevo paradigma de administración pública denominado Nueva Gestión Pública, el cual nace de las críticas que se le hacen al modelo anterior, tildándolo de sumamente formal e ineficiente. Dicho paradigma incide fundamentalmente sobre las llamadas “tres E” de las actuaciones administrativas (la economía, la eficacia y la eficiencia); es decir, es la incorporación de aspectos privados en la administración pública.

La Nueva Gestión Pública surge en los nuevos modelos de administración pública del Reino Unido y de allí lograron una penetración de escala global, gracias a la implementación del mismo y su éxito alcanzado en los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda; desde tal perspectiva la voz management se asimila al concepto de gestión, para referir a los nuevos modelos de gestión pública en el mundo.

La incorporación de elementos del nuevo enfoque de administración pública denominada Nueva Gestión Pública o Gerencialismo, en la gestión contractual, no propone una reforma del sector público sino una transformación de las relaciones entre la administración y la sociedad, y la incorporación de nuevos elementos de gestión en la política de contratación, pero no una transformación del sector público

La gerencia pública como modelo de administración pública aparece por la creencia de que la gerencia es una ciencia genérica que puede aplicarse indistintamente en los sectores privado o

público. En la gerencia pública no priman las reglas rígidas, los procedimientos formales y los sistemas modelos aplicados en el modelo burocrático.

El gerencialismo hace énfasis en abandonar estructuras jerarquizadas, verticales en las organizaciones y más bien crear un sistema de recursos humanos con esquemas horizontales tipo gerencial, guiado por objetivos y por el cumplimiento de unos indicadores.

Guerrero (2009) citado por Restrepo (2009, p. 168) afirma que la transición del modelo burocrático al gerencialismo implica pasar del interés público a los resultados apreciados por los ciudadanos, de la eficiencia a la calidad y el valor, de la administración a la producción, del control a la consecución de la adhesión a las normas más allá de las funciones, la autoridad y la estructura, de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas, de la justificación de costos a la provisión de valor más allá de las reglas y los procedimientos y más allá de los sistemas administrativos en operación.

Ley 80 de 1993 como Estatuto de la Contratación Pública, vino a realizar un esfuerzo por unificar valores que a primera vista son opuestos como son: interés privado - interés público, relaciones igualitarias-prerrogativas del poder público, rentabilidad-eficacia administrativa, productividad-equidad, contrato administrativo-contrato de derecho privado.

Era necesaria una adecuada normatividad que estuviera a tono con la apertura económica que pedía a gritos que fuera observada desde otra perspectiva con la nueva gestión pública que tal como lo mencionan Quintero y mutis “haciéndose necesaria la reestructuración de la contratación administrativa para que estuviera acorde con la mentalidad abierta y dispuesta a la internacionalización y preparar al estado para la apertura de fronteras” (1995, p. 1).

Sin embargo, si bien en la evolución de la política pública colombiana en contratación se identifican estos elementos señalados en el modelo de Nueva Gestión Pública, el balance de esos primeros seis años de la incorporación de ley (1994-2000), evidenciaron que la ansiada economía, eficiencia y eficacia no eran un asunto que se resolviera con la expedición de una ley.

Para dar un ejemplo de esa situación, la ley 80 de 1993 no se constituyó en un estatuto de aplicación universal, sino que quedó considerado como un estatuto de carácter general. Esto quiere decir que, siendo un estatuto de carácter general, debe contener los principios, las reglas, los criterios y los objetivos que regulan la actividad contractual pero no es único aplicable en todas las entidades estatales. Así lo señaló en su momento la Corte Constitucional: “al tratarse de una ley ordinaria, ha permitido que se expidan una serie de excepciones” (Corte Constitucional, Sala en pleno, C-633-96) que ha desdibujado por completo la concepción del legislador de 1993, que no era otra diferente a que la Ley 80 de 1993 fuera un estatuto de aplicación universal.

Teniendo en cuenta estas particularidades, se propone un análisis realizado por funcionarios colombianos y liderados por el Banco Mundial, que fueron recopilados en un informe denominado “Country Procurement Assessment Report issues for Colombia”. (Word Bank, 2001)

Teniendo en cuenta el impacto de este informe en el país, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) inició el Proyecto Modernización de la Administración Financiera del Sector Público MAFP y formuló el Documento CONPES⁶ No. 3186 de 2002, posteriormente remplazado integralmente por el Documento CONPES 3249 (2003, p. 2) con el objeto de formular una propuesta para formular las bases de una política pública general para la

⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social es el máximo ente consultor del Gobierno en materia de desarrollo económico y social y es el encargado de estudiar y recomendar políticas generales en esas áreas.”.

contratación de las entidades del Estado, que, dentro del marco de los objetivos del Estado Comunitario, propenda por la eficiencia y la transparencia de la administración pública.

Con la expedición de este documento, se sientan las bases para que la contratación estatal se conciba como una política pública que tenga en cuenta el impacto socio-económico y sea aplicada como una forma en que el Estado colombiano procura el desarrollo del país y no meramente como el cumplimiento de una formalidad jurídica, es decir la incorporación de los elementos propios de la nueva gestión pública.

Desde ese momento se identificó que el comercio electrónico, que reúne compradores y vendedores en un espacio virtual en cualquier momento y lugar, marcaría el futuro no sólo de las compras a nivel privado sino también de las públicas.

Los cambios más significativos para incorporar el comercio electrónico en el país (elemento característico del gerencialismo), que ha sido llamado en otros países compra pública en línea o e-procurement consistente en la integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procedimientos propios de la contratación en las compras públicas, las cuales se positivizaron con la expedición de la Ley 1150 de 2007.

Pero la expedición de esta nueva ley no estuvo ajena a debates. Para comenzar, es necesario señalar que esta ley 80 de 1993, luego de presentarse varias reformas fallidas y después de su expedición, como ya se señaló, presentó serias dificultades en su aplicación y a su vez evidenció debilidades para poder garantizar los principios que la inspiraron. De ahí que con posterioridad, el Gobierno Nacional presentara un proyecto de ley que luego se convirtió en cuatro proyectos tratando el mismo tema, lo que finalmente dio como resultado la Ley 1150 de 2007; pero tal como lo señala Araujo: “eso no significa que en esta norma esté planteado todo lo

que el gobierno pretendía y como toda normatividad se generaron dificultades con las entidades involucradas que tienen diversos intereses al momento de redactar las normas” (2011, p. 3).

Esta norma trae consigo tres aspectos fundamentales a saber: contratación más transparente y eficiente, contratación electrónica y contratación como instrumento de desarrollo económico y social, cuyo objetivo primordial busca garantizar mayor transparencia y eficiencia en el uso de recursos públicos a través de instrumentos y herramientas electrónicas.

La finalidad principal de la Ley 1150 de 2007 es la estipulación de instituciones y procedimientos que aseguren la eficiencia y la transparencia en la contratación administrativa. Entre otros aspectos se menciona que los actos administrativos derivados de la actividad precontractual y contractual puedan ejecutarse a través de medios electrónicos, para este fin, el legislador prevé a creación del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP).

Sobre la legitimidad constitucional de este procedimiento se ha pronunciado la Corte Constitucional que ha determinado que es válido, en especial desde la perspectiva de la eficacia de los principios de la función administrativa, que el legislador utilice los mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las funciones estatales. Para la Corte, los documentos electrónicos están en capacidad de brindar similares niveles de seguridad como el papel y, en la mayoría de los casos, un mayor grado de confiabilidad y rapidez, especialmente con respecto a la identificación del origen y el contenido de los datos, siempre que se cumplan los requisitos técnicos y jurídicos plasmados en la ley (Corte Constitucional, Sala Plena, C-662-00)

Otra de las características fundamentales que tuvo Ley 1150 de 2017 fue su marcada influencia de organismos internacionales, característica indiscutible del modelo Nueva Gestión Pública, que también ha recibido un gran impulso desde OCDE a través de sus políticas económicas y

sociales, al igual que desde el Banco Mundial. La vinculación del organismo internacional con la Nueva Gestión Pública es definitiva tal y que ha sido definido acertadamente por Guerrero (2009) citado por Restrepo (2009, 9. 175):

La configuración conceptual de la Nueva Gestión Pública es la globalización con una clara influencia de organismos multinacionales. Es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración.

Acorde con esta nueva concepción de gestión pública contractual, el Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno del Presidente Santos, mediante el Decreto 4170 de noviembre 3 de 2011 creó la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP) –Colombia Compra Eficiente–, la cual según el decreto debía constituirse como el órgano técnico rector en material contractual, el encargado de impulsar la política pública en contratación y de suscribir los Acuerdos Marco de Precios (AMP), instrumento por excelencia propio del comercio electrónico.

Con la creación de la Agencia, se empezó por primera vez a hablar del Sistema de Compra Pública Public Procurement System (SCP), definiéndolo como una estructura organizada creada por los Estados para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas bienes, obras y servicios, cambio fundamental que busca que la contratación deje

ese enfoque puramente procedimental y se dimensione como un proceso holístico de planeación, ejecución, control, pero sobre todo se consolide como un proceso de satisfacción de las necesidades de sus actores.

Como ya se mencionó, este nuevo enfoque de pasar de ver la contratación como el cumplimiento riguroso de unos procedimientos legales a ver la forma eficiente en que se presta el servicio, ya no sólo procura la adhesión a las normas sino el control de costos, la responsabilidad en la rendición de cuentas, la administración enfocada a resultados y no a procedimientos y el uso de sistemas tecnológicos, principios básicos de la Nueva Gerencia Pública. Como menciona Restrepo (2009), “en resumen, el núcleo duro de esta formulación gerencial estaba constituido por la orientación al cliente, ya fuera el ciudadano u otra dependencia estatal” (p.177).

De lo anterior podemos decir que la Nueva Gestión Pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y por otro, favorezcan la participación ciudadana.

Hood (1991) citado por Pliscoff y Monje (2003) menciona que:

La Nueva Gestión Pública se forma de al menos siete componentes doctrinarios: orientación a resultados, patrones explícitos de medición del desempeño, gran énfasis en el control de los resultados, cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público, cambio hacia una mayor competencia en el sector público, énfasis en prácticas y

estilos de la gestión privada y énfasis en una mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos (p. 11)

Los elementos propios de la Nueva Gestión Pública, sin lugar a dudas están presentes en el camino que Colombia Compra Eficiente ha querido siga en el país la política pública contractual: Responsabilidad en la rendición de Cuentas a través de indicadores y no de procedimientos, preferencia al principio de eficiencia sobre el de legalidad, énfasis en la publicidad con un doble propósito: por un lado para que los ciudadanos conozcan que prestaciones pueden demandar y por otro lado el seguimiento y control ciudadano, capacitación permanente al capital humano⁷ y sobre todo el uso de sistemas tecnológicos (TIC'S).

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la pertinencia de los elementos propios de la gestión pública: un sistema automatizado de información sobre contratación estatal debe contar con las instancias tecnológicas que aseguren la imparcialidad y la transparencia en el manejo y publicación de la información en especial las decisiones adoptadas por la administración, permitiendo la participación oportuna de los interesados y de los órganos de control e igualmente faciliten la rendición de cuentas por parte de las entidades estatales (Corte Constitucional, Sala Plena, C-802-06).

El uso de herramientas de e-procurement promovidas por este modelo de administración propende por hacer más eficiente la gestión pública. Colombia Compra Eficiente con el uso de estos elementos ha mejorado la cantidad y la calidad de la información del Sistema de Compra Pública y ha hecho más fácil sus procedimientos. Las plataformas que integran el Sistema

⁷ La ANCP tiene un cronograma de capacitaciones para todos los participantes de compra Pública. Agencia Nacional de Contratación Pública (2017). Plan Nacional de Capacitación - 2017. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/transparencia/plan-institucional-de-capacitacion>

Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) son: (i) SECOP I (publicidad); (ii) SECOP II (transaccional); (iii) SÍNTESIS⁸ y (iv) Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)⁹.

La incorporación de estos elementos representó lo que Suárez (2014) describió de la siguiente manera “el desafío más relevante que enfrenta el Estado es la necesidad de incorporar en su funcionamiento elementos de gerencia modernos que permitan que la administración pública cumpla debidamente el imperativo de lograr equilibrar eficiencia con transparencia”. (p. 21)

En la Nueva Gestión Pública se identifican valores tradicionales tales como: integridad, imparcialidad, legalidad y mérito, al igual que valores más nuevos tales como eficiencia, eficacia, transparencia, diversidad, implicación de los ciudadanos y orientación hacia el cliente.

Frente a las críticas que se formulan al gerencialismo como modelo de administración pública, se encuentran la posible desatención a las particularidades del sector público y la desconceitualización del ciudadano como sujeto detentador de derechos al tratarlo como cliente; la falta de cooperación requerida en la gestión de las entidades descentralizadas que se crean y dotan de mayores competencias y la limitación de la participación ciudadana para definir la

⁸ Síntesis es un aplicativo de uso gratuito que ofrece a acceso a la normativa, jurisprudencia y decisiones arbitrales sobre el Sistema de Compra Pública. Síntesis tiene leyes y decretos con concordancias y las decisiones jurisprudenciales de las altas cortes y los tribunales de arbitramento y los conceptos de ANCP y fichas de análisis que resaltan los elementos relevantes de cada sentencia y cada laudo, así como las síntesis documentales en donde se consolidan las diferentes posiciones de las altas cortes a lo largo de los años sobre la materia. Agencia Nacional de Contratación Pública (2017). Síntesis. Recuperado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/>

⁹ Herramienta del Sistema de Compra Pública que permite hacer compras en línea a través de los instrumentos de agregación de demanda y las grandes superficies. En el caso colombiano, Colombia Compra Eficiente distingue dos instrumentos de agregación de demanda: Los Acuerdo Marco de Precios y otros instrumentos de agregación de demanda. Los primeros se constituyen en uno de los tres procedimientos para la compra de bienes de características técnicas uniformes y de común utilización causal de la sección abreviada; se caracterizan por ser de obligatoria utilización para las entidades de la rama ejecutiva de poder público y por tener pluralidad de oferentes y los segundos son aquellos que se refieren a la compra de otro tipo de bienes que aunque demandados por varias entidades estatales no cumplen con la condición de ser bienes de características técnicas uniformes. Los otros instrumentos de agregación de demanda no son obligatoria utilización por parte de las entidades y pueden tener un único oferente de los bienes. Por otro lado, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico las Grandes Superficies son utilizados en aquellos procesos de mínima cuantía.

calidad y cantidad de bienes públicos que se requieren de cada organismo estatal. Sin embargo, en el caso de la política pública de Contratación estas deficiencias han sido contrarrestadas incorporando elementos de gobernanza en su formulación.

El nuevo modelo de administración pública está basado en las personas (servidores públicos) y pensado para las personas (ciudadanos); para evolucionar hacia ese modelo se requiere un liderazgo y palancas del cambio que tengan carácter corporativo, es decir, aplicables al conjunto de la organización por su capacidad de influir en otras variables de cambio.

Se trata de pasar a un proceso directivo de la sociedad, en que la estructuración técnica e institucional surge a partir de la interlocución de grupos y sectores sociales entre sí y con el gobierno, reconociendo que el resultado de dicho proceso no se logra ni con mando y control gubernamental sobre una sociedad dependiente, ni tampoco con la vigencia de la autorregulación y el mercado o sólo por los vínculos de solidaridad de las organizaciones sociales. Es un concepto de síntesis y sinergia.

Es lo que Redondo y Isaza (2016), mencionan como una característica propia de la gobernanza: “para la gobernanza la administración pública no funciona a través de dinámicas jerárquicas sino por medio de redes de cooperación entre los distintos agentes públicos, privados y sociales” (p. 126).

Estos elementos de gobernanza han estado presentes en los últimos cinco años en la política de contratación, desde que su entidad rectora decidió realizar una interacción continua y permanente no sólo entre los distintos niveles del gobierno y sino también con las organizaciones privadas, la sociedad civil y los organismos multilaterales donde se clarifique la interdependencia, se establezcan funciones y se unifique intereses de los actores del proceso.

Los partícipes o actores del mercado del Sistema de Compra Pública son los compradores públicos, las Entidades Estatales, los proveedores, los organismos de control, los jueces y la Agencia, como principal promotor y gestor del ese sistema. Los otros actores son los organismos multilaterales, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, entre otros. Lo importante es alcanzar una comunicación de los usuarios finales, donde la información tanto por el lado de la demanda (sector público) como de la oferta (sector privado) sea coordinada y precedida de estudios de factibilidad.

Sin embargo, estos no son los únicos elementos de la gobernanza. Para este modelo de administración los servidores públicos son el elemento principal de construcción, para cuya efectiva implementación la política de recursos humanos debe enfatizar la profesionalidad (alto nivel de formación y calificación profesional), la aplicación de mecanismos de motivación, la adaptabilidad y la flexibilidad, y la revalorización de la dedicación al sector público.

Para este nuevo modelo de gestión pública no sólo es una cuestión de eficiencia, entendida como un ahorro de recursos sino la creación de valor público. La mayoría de los gobiernos consideran en su renovación legislativa este mecanismo, con el objetivo de propender por el cumplimiento del principio y traducirlo en value for money que como lo menciona García (2007, p.47) “persigue junto a la reducción de los costes de producción, la relevancia de términos como satisfacción del cliente, interés público, honestidad, equidad, justicia, entre otros”.

Valor por dinero (value for money) es una expresión de origen anglosajón está referida a la optimización de los recursos públicos en términos de tiempo, dinero y capacidad del talento humano y de la eficiencia en los procesos para satisfacer las necesidades de las Entidades Estatales y cumplir su misión.

Podríamos decir que mientras la gerencia pública se origina en una admiración por la eficiencia empresarial, el modelo definido como gobernanza se preocupa por la creación de valor público, pues si bien la eficiencia es extremadamente relevante, no puede ser el único principio guía de la acción del Estado, y ella siempre debe equilibrarse con consideraciones de interés público.

La incorporación de elementos tanto de gerencialismo como de gobernanza en la política pública en contratación es muy consistente con lo que Redondo e Isaza (2016), investigaron en su artículo sobre los valores presentes en los planes de desarrollo colombianos desde 1990 hasta el 2015 donde manifiestan:

Se evidencia que el enfoque weberiano no es muy importante para estos gobiernos, mientras que el enfoque de la Nueva Gestión Pública ha sido predominante en casi todo el periodo, aunque ha ido en descenso en lo que va del siglo XXI. Aún más, los enfoques que se han llamado «neo» (neoweberiano y gobernanza) muestran una creciente presencia a lo largo del tiempo, de la mano con los cambios en las tendencias teóricas de la disciplina de administración pública. (p.146)

Por ello, es inexacto afirmar que la gestión pública es únicamente un asunto de procedimientos y técnicas en sí, porque su importancia llega a los diversos sitios de la sociedad en los cuales el público ciudadano juega un papel clave en su relación con el gobierno. El alcance de la gestión pública está dado por la relación directa entre la sociedad y el Estado.

Toda pretensión de reducir la gestión pública a los aspectos mecanicistas, operativos o instrumentales, carece de sustento porque en realidad se vincula con los valores, los objetivos y las metas que se definen en las instituciones responsables de conseguir y alcanzar los propósitos de interés común.

Finalmente, la política de contratación está en una constante construcción y transformación, muchas de sus pretensiones se encuentran en desarrollo como por ejemplo hacer más eficiente la compra electrónica interrelacionándola con otros Sistemas, entre ellos el Sistema Integrado de Información de Financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda.

Se busca terminar de materializar todas las recomendaciones que los organismos multilaterales desde hace ya un tiempo formularon al país (normatividad única, procedimientos sencillos asemejados a las negociaciones privadas primando sobre todo la competencia) poniendo la contratación en el centro de la agenda del progreso económico y que sea percibida como un asunto de gerencia pública, estratégico para el funcionamiento del Estado.

Para conseguir un adecuado sistema de compras se debe tener en cuenta que no existen recetas generales aplicables indistintamente en cualquier lugar, es pertinente no perder de vista las necesidades del país, sus actores y saber que el monitoreo permanente en la implementación son el camino para que este se convierta en una verdadera herramienta de gestión pública. Esto no ha sido ajeno al debate y tal como veremos en el capítulo siguiente, varias de las recomendaciones dadas por la OCDE han estado en el centro del debate académico y doctrinal.

A manera de conclusión, antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, la contratación pública era vista como un asunto normativo, propio de formalismos legales y del cumplimiento de procedimientos, encasillado exclusivamente dentro del principio de legalidad, que, aunque necesario, no suficiente para la adecuada satisfacción eficiente de las necesidades de los ciudadanos.

La creencia que la gerencia es un arte genérico que puede aplicarse tanto a sectores públicos como privados generó que la política pública en contratación presentara un cambio en su

concepción debido a la incorporación de elementos de la Nueva Gestión Pública materializados en la Ley 80 de 1993 ocasionando que por primera vez en el país, la política contractual se orientara a la eficiencia, la economía y la eficacia.

Los cambios no fueron inmediatos y tampoco iniciados por nuestro propio aprendizaje exclusivamente. La influencia de organismos internacionales como la OCDE conllevaron la expedición de la ley 1150 de 2017 y a la creación, en el año 2011, de la Agencia Nacional de Contratación Pública y adicionalmente hizo que la política pública incorporara elementos propios de la Gobernanza, favoreciendo la introducción de mecanismos de competencia, el aprovechamiento de las tecnologías de la información, una interacción continua y permanente de todos los actores de la política que buscaba que la gestión pública no sólo sea una cuestión de optimización de recursos “pagar menos”, sino la creación de valor por dinero (optimización de los recursos públicos en términos de tiempo, dinero y capacidad del talento humano y de la eficiencia).

El uso de los medios tecnológicos que ha caracterizado esta segunda fase de la política pública en contratación estatal, permitió el desarrollo e implementación de una de las herramientas estrellas de la política: los acuerdos marco de precio, estudiada en detalle en el siguiente capítulo y que como veremos no ha sido ajena al debate académico y doctrinario.

En este momento en el país la política pública en materia de gestión pública contractual aún se encuentra en construcción y parte en ejecución, y se espera que la contratación pública siga estando en la agenda del país y que se traduzcan no sólo en una simplificación del trabajo desarrollado por las entidades públicas sino sobre todo en el mejoramiento de la calidad de la acción del Estado y en una forma visible y pública de gestión que luche contra la corrupción.

Capítulo II Acuerdos Marco de Precios

2.1 Normatividad aplicable a los Acuerdo Marco de Precios

En la actualidad la contratación pública en Colombia es un proceso reglado, es decir, el ordenamiento jurídico determina los procedimientos que se deben seguir para adelantar la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades estatales.

Las disposiciones normativas para las compras públicas del sector Defensa están principalmente estipuladas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el decreto 1082 de 2015 y por los Manuales y Guías que emite la ANCP en materia contractual¹⁰.

Actualmente existen cinco modalidades de contratación o de selección de contratistas y la ley establece las causales para la aplicación de cada una, siendo la regla general la primera:

1. Licitación Pública
2. Selección Abreviada
3. Concurso de Méritos
4. Contratación Directa
5. Mínima Cuantía

¹⁰ Existe un debate sobre la obligatoriedad de los manuales y guías emitidos por la Agencia Nacional de Contratación. Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado esclarece estas competencias de Colombia Compra Eficiente haciendo un reconocimiento expreso de que, en un caso concreto y a partir del estudio de una competencia específicamente atribuida a la Agencia Nacional de Contratación en una norma de rango legal, cumpliéndose con el presupuesto exigido para el efecto, esta entidad expedirá documentos que se convierten en obligatorios y vinculantes dentro del marco específico de la función asignada (los Acuerdo Marco de Precios), no pudiendo extenderse dicho análisis a la totalidad de los manuales, guías, circulares externas, lineamientos y documentos tipo que la misma ha expedido. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, CE-56166 de 2017). Sin embargo, es importante poner de presente que con ello no se quieren desnaturalizar las funciones de Colombia Compra Eficiente y que se encuentran expresas en su norma de creación en concordancia con su naturaleza jurídica, pues este tipo de instrumentos se constituyen en herramientas de gestión que suponen, en la gran mayoría de los casos, criterios técnicos de optimización en las relaciones contractuales del Estado en el marco del denominado Sistema de Compra Pública, que sí, luego de un análisis de los mismos por parte de cada una de las entidades estatales, se considera son idóneos, oportunos y acertados, son un norte que no se debería desconocer, entrando así en el campo del derecho blando. (Santaella, 2017)

La selección abreviada es un procedimiento encaminado a agilizar entre otras causales la adquisición de bienes de "características técnicas uniformes y de común utilización"¹¹, que según cálculos del DNP, “corresponden a más del 80% en número de contratos que se celebran en el país” (Exposición motivos Ley 1150, 2007). Con la selección abreviada “se regulan procedimientos selectivos de carácter simplificado en garantía de la eficiencia y de la gestión contractual y en función, dicha simplicidad, de las características del objeto a contratar, como por ejemplo, su uniformidad o su cuantía.

Para la adquisición de estos elementos se establecen unos requisitos habilitantes generales, unas especificaciones técnicas estandarizadas para todas las entidades y la escogencia del contratista se limita únicamente al menor precio. Adicionalmente la ley estableció tres posibles procedimientos para su compra: Subasta inversa electrónica o presencial, Bolsas de Productos y Acuerdo marco de Precios (numeral 2 art. 2 Ley 1150, 2007).¹²

Los procedimientos de subasta inversa electrónica o presencial y el de BMC son desarrollados por cada entidad estatal. Por su parte el AMP, hace parte de los instrumentos del Sistema Electrónico de Compra Pública desarrollado y operado por la Colombia Compra Eficiente y busca ser una solución ágil para el suministro de bienes y servicios en el conjunto de las entidades estatales y que eliminaría la realización de varios procesos de selecciones individuales.

¹¹ Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes: Bienes y servicios de común utilización con especificaciones y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, que en consecuencia pueden ser agrupados como servicios homogéneos para su adquisición. (Artículo 2.2.1.1.1.3.1., decreto 1082, 2015).

¹² Su vigencia entrará una vez el gobierno reglamente su utilización. Su reglamentación a lo largo de estos ya casi diez años de la expedición de la ley, se ha establecido principalmente en los siguientes decretos derogados en la actualidad: decreto 066 del 16 de enero 2008, decreto 2474 del 7 de julio de 2008, decreto 734 de 13 de abril de 2012, decreto 1510 de 17 de julio de 2013 y el vigente decreto 1082 del 26 de mayo de 2015.

La intención es que el ente rector de la contratación, configure un catálogo general de esos productos con unas especificaciones técnicas generales y la determinación de las particularidades tales como cantidad o tiempos de entrega sean suministradas por cada una de las entidades estatales.

Los Acuerdos Marco colombianos son muy similares a los desarrollados en Chile. El sistema de compras públicas chilenas, Chile-Compra, los incorporó desde el año 2003. En Chile, la Dirección de Compras y Contratación pública (Chile Compra) empezó a operar en el 2004. Analiza los datos sobre el número de licitaciones, negocios directos y compras a través de convenios marco, que son extraídos de la plataforma de contratación electrónica. Mensualmente dichos datos son comparados con los datos de meses de años anteriores, a fin de estimar las cantidades gastadas, los ahorros logrados y la correcta aplicación de los estándares relacionados con los procedimientos de los convenios marco (OCDE, 2012)

Para los fines de esta investigación solo se hablará de los AMP. Como ya se mencionó, la razón de esta delimitación obedece al mayor número de acuerdos marcos, el mayor valor ejecutado por las entidades estatales mediante este mecanismo y que a diferencia de los otros dos, para el MDN es obligatoria su utilización.

2.2 Definición de los Acuerdos Marco de Precios

Los Acuerdos o Convenios Marco framework agreements de Precios (AMP) son una herramienta para que el Estado agregue demanda, coordine y optimice el valor de las compras de bienes, obras o servicios de las Entidades Estatales para producir economías de escala (disminuir el precio de los bienes), incrementar el poder de negociación del Estado y compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado.

El AMP es un esquema de compra concluido tras un procedimiento de contratación llevado a cabo en dos etapas. En la primera etapa (operación primaria), se busca seleccionar un proveedor o proveedores que suministre (n) determinados bienes o servicios, detallando sus características técnicas generales, el precio máximo de su adquisición, las garantías mínimas y el plazo mínimo de entrega. Hasta este momento se cuenta con una **oferta** por parte de los proveedores escogidos, pero aún no hay **demanda**. Esta primera etapa en Colombia es realizada por la ANCP. En la segunda etapa, generalmente, los compradores se vinculan a un AMP mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones del mismo y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo. En esta segunda etapa (operación secundaria) se establecen las cantidades, el precio final y la fecha de entrega de los bienes o servicios y es desarrollada por las entidades estatales usuarias finales de los bienes y servicios (ANCP, 2013).

Los AMP son herramientas valiosas y convenientes de contratación, debido a que aseguran un flujo de productos o servicios entre diferentes entidades compradoras. Son útiles para cubrir gastos repetitivos de un producto o servicio concreto, cuya cantidad exacta, naturaleza y/o plazo de prestación del servicio o suministro no se conocen al establecerse el acuerdo (primera fase). Dichos acuerdos permiten que las partes acuerden las condiciones para el suministro del producto o servicio por anticipado ahorrando así tiempo, dinero y recursos tanto para el comprador como para el proveedor, evitando los inconvenientes administrativos de tener que tramitar un nuevo procedimiento de contratación cada vez que se necesita un producto o servicio.

Las ventajas de los AMP pueden ir desde ahorros de costos, debido a la agregación de la demanda y al apalancamiento del poder de compra en el nivel central, hasta en conseguir un

mayor nivel de competencia, menores tiempos y costos de transacción para los usuarios finales, y la estandarización de normas técnicas dentro de la administración pública.

Hay una creciente tendencia internacional dirigida al uso de acuerdos marco, incluyendo el soporte de sistemas de contratación electrónica. Entre 2006 y 2009, el número de acuerdos marco en la Unión Europea (UE) se incrementó casi cuatro veces. En el curso de 2008 y 2009, los acuerdos marco en la UE representaron el 27% en número y el 42% en valor de todos los contratos de compras centrales (Comisión Europea, 2011). Según una encuesta de la (OCDE, 2017) el 97% de los países que aportaron información, respondieron que los AMP son utilizados habitualmente por todas o algunas entidades de contratación a nivel de gobierno central. Dentro de los países de la OCDE, el caso más ejemplarizante para el país es el caso Chileno. En este país a partir de 2003, se impulsó una reforma de gran envergadura en el sistema de compras públicas en todos los niveles gubernamentales.

La reforma en Chile apuntó a aumentar la eficacia y la eficiencia de las operaciones de compras públicas. Al mismo tiempo utilizaba el internet para incrementar la transparencia y la competencia entre proveedores. Específicamente, la eficiencia se entiende como un ahorro para el Estado tanto de procesos (menos trámites y mejoras en los tiempos) como de precios (al acceder a precios más competitivos).

Singer (2009) citado por Arozamena (2010, p.41) en el caso chileno, los precios diferenciales se obtuvieron por la implementación del sistema informático operado a través de Internet, lo que promueve el aumento del número de oferentes, con precios más competitivos.

En el caso chileno, lo primero fue centralizar en un organismo público las operaciones de compras públicas a través de la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP)

dependiente del Ministerio de Hacienda de Chile y sometido a la Superintendencia de la Vigilancia del Presidente de Chile y comenzó a operar formalmente en agosto de 2003.

Así mismo, se creó *ChileCompra*, un sitio en Internet para facilitar que el encuentro de la demanda del Estado con la oferta de los privados sea público y accesible administrada por el DCCP, el cual funciona con un marco regulatorio único, basado en la transparencia, la eficiencia, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación.

Para el correcto funcionamiento del sitio, se debió complementar la plataforma electrónica con proyectos de educación y asistencia técnica a las empresas, así como mediante la introducción de reglas e instituciones que favorezcan los principios de transparencia y eficiencia, por ejemplo, una nueva normativa en compras públicas y la creación de un Tribunal de Contratación Pública. Este tribunal fue creado para conocer la acción de impugnación contra cualquier acto u omisión ilegales o arbitrarios que tengan lugar durante el procedimiento de contratación administrativa ante órganos de la Administración del Estado, ocurridos entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación.

Una característica distintiva del caso chileno ha sido la promoción de los convenios marco, generando la experiencia más amplia en el empleo de estos convenios en la región convirtiéndose en un referente obligado para nuestro país.

Como ya se mencionó, en nuestro país, la primera fase de los Acuerdo Marco de Precios es adelantada por la Agencia Nacional de Contratación Pública a través de una Licitación Pública, buscando escoger (n) oferentes que puedan proveer (n) bienes o servicios.

La experiencia internacional muestra que se pueden suscribir acuerdos marco cerrados con un único proveedor (acuerdos marco de miembro único) o con muchos proveedores (acuerdos marco multi-miembro). Los procedimientos para la adjudicación de acuerdos marco de miembro

único son atractivos para los proveedores, debido a la relativa certeza de que el que resulte adjudicatario podrá recibir una gran cantidad de órdenes de compra dando lugar a precios competitivos.

Los acuerdos multi-miembro, por otra parte, en principio dan una mayor seguridad de suministro a los compradores, dado que si un proveedor no responde a una orden de compra, se le puede solicitar el suministro a otro. Igualmente, los acuerdos marco multi-miembro no obligan a los usuarios finales con un proveedor en particular, sino que les permiten elegir entre diferentes proveedores con base en procedimientos o criterios específicos previamente acordados. En el caso colombiano, los criterios específicos únicamente se refieren al menor precio.

Suárez (2014) menciona que en el derecho comparado, el acuerdo será cerrado si al mismo solo pueden pertenecer quienes, como oferentes (unos o varios), ganaron la respectiva licitación, al paso que será abierto si al mismo se pueden sumar otros oferentes en exactamente las mismas condiciones del ganador, aunque no hayan sido parte en la licitación.

En Colombia, la ANCP solamente suscribe acuerdos marco cerrados multimiembro, es decir que para la adquisición de un elemento o servicio determinado deben estar por lo menos dos oferentes habilitados para la operación secundaria que adelantan las entidades estatales. Ahora bien, los acuerdos marco de miembro único, es decir, los acuerdos cuyos elementos o servicios son suministrados por un único oferente se denominaron los instrumentos de agregación de demanda.

En la estructuración de un AMP, la entidad rectora debe tener en cuenta, como insumo o variable esencial, la cantidad de bienes o servicios que debe incluir. En el evento en que incluya una gama amplia de productos o servicios, podría limitar el acceso al mercado a proveedores que no

participan, pudiendo ser perjudicial para el crecimiento del empleo y sobre todo a la competencia que tanto se busca.

Otra de las variables a considerar es tiempo de duración. Si es muy corta, disminuye el beneficio de agregación y no compensa el gran esfuerzo hecho en el nivel central, sin embargo una duración demasiado larga, puede generar la compra de bienes obsoletos, que no respondan a los cambios tecnológicos o que la inflexibilidad de los precios traiga consigo esos bienes obsoletos.

Las cifras de los acuerdos se encuentran publicadas en la página web www.datos.gov.co -Datos abierto Colombia-¹³, de allí se extrae la información para la elaboración de las tablas que se presentan en esta investigación. Cada acuerdo ha sido organizado con las particularidades identificadas en la estructuración del mismo, es decir, ningún acuerdo es igual a otro.

Se ha discutido la conveniencia de la obligatoriedad del uso de los AMP por parte de las entidades compradoras del nivel central, sin embargo vale la pena destacar que es una decisión útil ya que permite, que en la fase de diseño de la contratación, se haga una evaluación de la demanda real, la cual no es posible hacer si las necesidades pueden ser cubiertas libremente al margen del Acuerdo. Por otro lado, evitando el comportamiento “desleal” de los usuarios finales, se fomenta la competencia ya que si el mercado cree que los acuerdos marco no van a ser usados, el interés por competir para vender productos y servicios bajo el acuerdo desaparecería.

Las ventajas del uso obligatorio de acuerdos marco han sido identificadas por países de la OCDE. Por ejemplo en el caso Canadiense la Iniciativa de Transformación de Obras Públicas y Servicios del Gobierno de Canadá (Public Works and Government Services Canada (PWGSC))

¹³ En este portal estatal se encuentran, de manera unificada, todos los datos publicados por las entidades públicas de Colombia en formato abierto, con el fin de que éstos puedan ser usados por cualquier persona para desarrollar aplicaciones o servicios de valor agregado, hacer análisis e investigación.

transformó la ley para hacer obligatorio el uso de los acuerdos marcos existentes y así garantizar los beneficios y ahorros a largo plazo a través del uso de dichos acuerdos (contratos) por parte de todo el gobierno. En Portugal, el uso de acuerdos marco suscritos por la Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) también es obligatorio para la administración central y los institutos públicos. El carácter obligatorio fue establecido debido al entendimiento común de que es necesario promover la disciplina en su uso, la estandarización de bienes y de los criterios medioambientales de contratación pública, junto con la racionalización del gasto y los ahorros (Treasury Board of Canada Secretariat, 2012).

La ANCP, inició la estructuración de los AMP en el año 2012 de acuerdo a estudios económicos y para aquellos bienes de características técnicas uniformes y de común utilización más demandados por las entidades estatales.

Para el análisis del caso colombiano, a continuación, se muestra el valor y el número de órdenes de compra que se realizaron desde la implementación del primer instrumento de acuerdo marco de precios (2013) hasta el año 2016 mediante el uso de los diferentes instrumentos de agregación de demanda de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

En esta muestra se evidencia que a medida que pasa el tiempo los instrumentos de compra electrónica, especialmente los AMP han sido masivamente usados, aumentando no solo el número de las órdenes sino el valor de las compras, llegando en el año 2016 a transar cerca de 1.5 billones de pesos tal como se muestra a continuación:

TABLA No. 1 INSTRUMENTO DE AGREGACIÓN DE DEMANDA 2013-2016	VALOR TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA	NÚMERO DE ORDENES DE COMPRA
2013		
Combustible (Bogotá) I	924.878.865,00	5

TABLA No. 1 INSTRUMENTO DE AGREGACIÓN DE DEMANDA 2013-2016	VALOR TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA	NÚMERO DE ORDENES DE COMPRA
SOAT I	464.421.309,00	4
Total 2013	1.389.300.174,00	9
2014		
Aseo y Cafetería	55.465.109.116,54	85
Centro Datos / Nube Privada	5.140.408.752,97	10
Centro de Contacto	200.261.535.048,94	4
Combustible (Bogotá) I	48.689.050.079,44	487
Conectividad	40.813.618.370,88	25
Grandes Superficies	1.129.548.002,00	87
Intranet Gubernamental	11.839.029.511,22	6
Nube Pública	5.774.849.008,00	1
Papelería	11.096.629.610,34	85
SOAT I	13.444.966.032,88	153
Vehículos I	90.347.393.557,49	186
Total 2014	484.002.137.090,70	1129
2015		
ArcGIS	1.569.380.068,00	20
Aseo y Cafetería	219.418.620.462,46	744
Blindaje	116.848.308,00	2
Centro Datos / Nube Privada	32.139.998.475,31	41
Centro de Contacto	208.359.354.608,83	52
Combustible (Bogotá) I	27.739.135.714,62	526
Combustible (Bogotá) II	27.198.842.198,03	70
Combustible (Nacional)	31.538.378.201,47	203
Conectividad	95.914.969.156,23	122
Dotación de vestuario	58.535.398.784,55	1368
Google	7.655.092.086,92	17
Grandes Superficies	4.483.987.098,89	382
Intranet Gubernamental	858.711.834,00	4
Material Pedagógico - Impresión matemáticas	2.291.910.866,29	6
Material Pedagógico - Lenguaje	302.470.588,88	5
Microsoft	32.452.285.005,44	94
Nube Pública	2.462.997.250,94	15
PAE	2.023.014.650,00	3
Papelería	21.073.143.826,54	437
Servicios Financieros	143.076.880.462,00	10
Servicios Oracle	72.192.536.180,71	95
SOAT I	21.270.824.988,24	266

TABLA No. 1 INSTRUMENTO DE AGREGACIÓN DE DEMANDA 2013-2016	VALOR TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA	NÚMERO DE ORDENES DE COMPRA
Tiquetes Aéreos	51.898.395.682,21	41
Vehículos Blindados	10.028.604.145,00	9
Vehículos I	144.214.267.566,85	287
Total 2015	1.218.816.048.210,41	4819
2016		
Acceso Banda Ancha Municipios	11.050.708,00	1
ArcGIS	21.607.759.050,97	86
Arriendo ETP	13.142.373.765,77	46
Aseo y Cafetería	199.606.259.950,35	639
Aseo y Cafetería II	37.524.999.212,35	106
Blindaje	910.414.150,00	6
Centro Datos / Nube Privada	1.866.598.578,54	13
Centro de Contacto	79.995.663.009,57	55
Combustible (Bogotá) II	59.254.059.426,28	391
Combustible (Nacional)	53.054.522.275,84	464
Conectividad	29.217.398.256,71	70
Conectividad II	37.805.837.497,55	43
Dotación de vestuario	61.285.156.423,16	1519
Dotación Escolar	3.209.268.200,45	13
Dotaciones de Vestuario II	3.839.669,48	2
Edicion y Distribucion de Material Pedagogico	17.702.755.980,00	11
Google	12.299.551.893,97	83
Grandes Superficies	14.385.816.355,08	1255
Material de Intendencia	54.958.629.730,63	225
Material Pedagógico - Distribución matemáticas	298.779.951,19	19
Material Pedagógico - Impresión matemáticas	8.230.166.240,14	17
Material Pedagógico - Lenguaje	806.865.632,35	11
Microsoft	91.480.851.664,96	250
Motocicletas, Cuatrimotos y Motocarros	75.689.691.963,39	80
Nube Privada II	13.057.277.724,97	19
Nube Pública	2.990.967.618,35	15
PAE	13.488.464.782,31	38
Papelería	11.890.487.862,19	259
Papelería y útiles de oficina II	9.334.384.650,79	112
Seguros de Vehículos	16.878.923.489,98	65
Servicio de Distribución	2.159.364.515,20	17
Servicios de Impresión	2.240.992.574,00	2
Servicios Financieros	4.007.423.348,00	3

TABLA No. 1 INSTRUMENTO DE AGREGACIÓN DE DEMANDA 2013-2016	VALOR TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA	NÚMERO DE ORDENES DE COMPRA
Servicios Oracle	77.535.020.412,12	156
SOAT II	25.917.697.810,00	301
Tiquetes Aéreos	182.626.397.061,80	337
Vehículos Blindados	10.933.826.770,80	19
Vehículos II	171.812.856.467,67	402
Total 2016	1.419.222.394.674,91	7150
Total General	3.123.429.880.150,02	13107

Fuente: Datos tomados en: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/Tienda-Virtual-del-Estado-Colombiano-Consolidado/rgxm-mmea#column-menu>. Tabla de creación propia ¹⁴.

2.2.1 Acuerdos Marco de Precios en el Sector Defensa

El MDN ha sido un participante muy activo en la tienda virtual del Estado Colombiano, no sólo por la obligación legal anteriormente señalada sino por el tamaño de sus compras, lo cual lo convierte en un referente para otras entidades estatales. A continuación se muestran las cifras consolidadas desde el año 2013 que confirman esta afirmación:

TABLA No. 2 INSTRUMENTOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA 2013-2016 POR SECTOR	VALOR TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA
2013	
Defensa Nacional	604.560.000,00
Inclusión social y reconciliación	914.135,00
No Definido	411.760.024,00
Relaciones Exteriores	51.747.150,00
Salud y Protección Social	30.000.000,00
Transporte	290.318.865,00
Total 2013	1.389.300.174,00
2014	
Agricultura y Desarrollo Rural	2.822.349.296,36
Ambiente y Desarrollo Sostenible	2.439.722.374,44

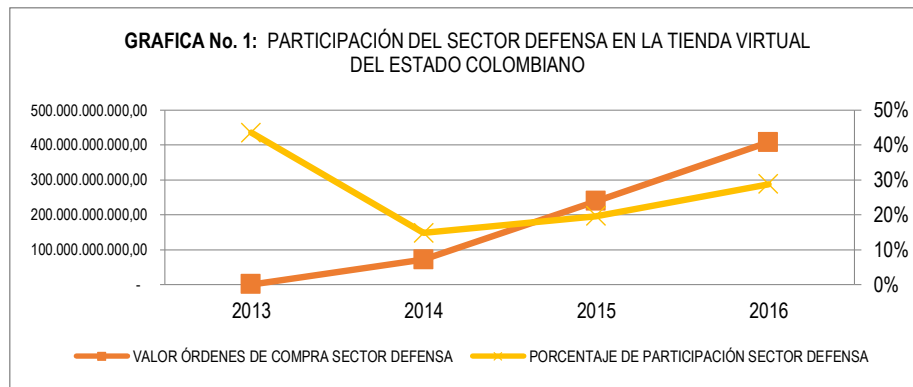
¹⁴ La base de datos cuenta con la información de todas las órdenes de compra realizadas por todas las entidades estatales. Los datos NO incluyen las órdenes de compra en estado canceladas, es decir aquellas que por diversas razones no se llevaron a cabo. Para fines de este trabajo sólo se tienen en cuenta las órdenes de compra emitidas y cerradas, las cuales sí representaron realmente una compra por parte de las entidades estatales.

TABLA No. 2 INSTRUMENTOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA 2013-2016 POR SECTOR	VALOR TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA
Ciencia y Tecnología	125.167.680,00
Comercio Industria y Turismo	1.240.644.444,19
Cultura	1.200.783.551,20
Defensa Nacional	71.628.562.455,64
Deporte	537.038.753,00
Educación Nacional	371.379.503,00
Función Pública	12.881.387.788,95
Hacienda y Crédito Público	17.795.892.807,78
Inclusión social y reconciliación	234.136.442.383,99
Información Estadística	1.935.792.539,23
Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia	1.101.727.865,66
Interior	29.341.974.722,36
Justicia y del Derecho	24.519.520.463,34
Minas y Energía	4.993.530.239,96
No Definido	21.013.892.412,45
Planeación	3.516.861.100,01
Presidencia de la República	508.958.062,97
Relaciones Exteriores	919.689.051,46
Salud y Protección Social	11.259.322.473,88
Trabajo	16.999.692.546,20
Transporte	21.163.015.241,39
Vivienda, Ciudad y Territorio	1.548.789.333,24
Total 2014	484.002.137.090,70
2015	
Agricultura y Desarrollo Rural	19.645.696.911,57
Ambiente y Desarrollo Sostenible	11.411.877.847,78
Ciencia y Tecnología	1.885.528.387,67
Comercio Industria y Turismo	9.328.341.128,79
Cultura	17.869.306.495,35
Defensa Nacional	238.403.160.578,80
Deporte	1.708.919.280,05
Educación Nacional	78.132.032.124,25
Función Pública	12.675.471.594,76
Hacienda y Crédito Público	59.229.464.247,52
Inclusión social y reconciliación	336.626.738.195,94
Información Estadística	10.381.097.865,89
Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia	5.798.664.987,91
Interior	52.809.076.432,23
Justicia y del Derecho	48.343.421.145,59

TABLA No. 2 INSTRUMENTOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA 2013-2016 POR SECTOR	VALOR TOTAL DE LA ORDEN DE COMPRA
Minas y Energía	29.225.318.190,80
No Definido	44.596.310.400,41
Planeación	12.194.538.651,65
Presidencia de la República	20.060.109.051,81
Relaciones Exteriores	22.677.417.635,71
Salud y Protección Social	26.517.082.432,64
Trabajo	124.571.502.680,23
Transporte	32.640.791.642,39
Vivienda, Ciudad y Territorio	2.084.180.300,67
Total 2015	1.218.816.048.210,41
2016	
Agricultura y Desarrollo Rural	25.555.063.419,56
Ambiente y Desarrollo Sostenible	26.394.373.495,42
Ciencia y Tecnología	3.153.254.617,99
Comercio Industria y Turismo	29.108.756.565,08
Cultura	15.160.336.505,06
Defensa Nacional	407.741.774.877,75
Deporte	4.152.543.077,41
Educación Nacional	152.977.490.645,24
Función Pública	51.331.614.962,76
Hacienda y Crédito Público	61.915.093.826,18
Inclusión social y reconciliación	109.920.474.917,85
Información Estadística	18.518.050.012,39
Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia	28.138.932.306,36
Interior	70.113.822.849,65
Justicia y del Derecho	91.347.470.227,64
Minas y Energía	14.595.574.725,04
No Definido	130.065.988.449,10
Planeación	11.831.762.962,58
Presidencia de la República	16.981.664.606,72
Relaciones Exteriores	10.683.992.283,28
Salud y Protección Social	31.970.181.990,78
Tecnologías de la Información y las comunicaciones	1.233.354.512,12
Trabajo	42.983.888.113,08
Transporte	45.797.575.844,50
Vivienda, Ciudad y Territorio	17.549.358.881,37
Total 2016	1.419.222.394.674,91
TOTAL GENERAL	3.123.429.880.150,02

Fuente: Datos tomados en: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/Tienda-Virtual-del-Estado-Colombiano-Consolidado/rgxm-mmea#column-menu>. Tabla de creación propia

A manera de resumen se presenta la gráfica No. 1 con el valor total de las órdenes de compra del Sector Defensa comparada con el valor total de las órdenes de compra de las demás entidades públicas así:



Fuente: Datos tomados en: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/Tienda-Virtual-del-Estado-Colombiano-Consolidado/rgxm-mmea#column-menu>. Gráfica de creación propia

Podemos observar cómo el porcentaje de participación del Sector Defensa ha disminuido frente al porcentaje general de todas las entidades estatales pero esto no significa que haya sido ajeno al uso del instrumento, sino que a medida que pasa el tiempo ingresan más sectores que demandan los bienes y servicios allí ofrecidos. Esta tesis se corrobora también, cuando se analiza el valor de las compras del sector, la cual ha tenido una tendencia siempre ascendente explicada por la obligatoriedad de la utilización de los AMP para la Rama Ejecutiva y también porque a medida que pasa el tiempo aumenta el número de AMP.

El valor transado por la Tienda Virtual del Estado Colombiano del Sector Defensa en el año 2016 estuvo cercano al medio billón de pesos, lo cual es una prueba contundente de la importancia del auge que el comercio electrónico ha tenido en la compra pública y particularmente este Sector.

A continuación se presenta la Tabla No. 3 la cual relaciona los instrumentos de agregación de demanda utilizados por el Sector Defensa durante el periodo de tiempo comprendido entre el 2013 al 2016 destacando el número de órdenes de compra y valor de las mismas:

TABLA No. 3 INSTRUMENTOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA 2013-2016 PARA EL SECTOR DEFENSA	NÚMERO DE ÓRDENES DE COMPRA	VALOR DE ÓRDENES DE COMPRA
ArcGIS	12	593.810.264,72
Arriendo ETP	1	33.535.568,00
Aseo y Cafetería	369	43.837.278.000,52
Aseo y Cafetería II	10	1.586.735.949,07
Blindaje	3	716.632.100,00
Centro Datos / Nube Privada	2	56.459.877,00
Centro de Contacto	19	16.147.767.877,40
Combustible (Bogotá) I	669	37.845.212.501,44
Combustible (Bogotá) II	183	49.249.397.847,48
Combustible (Nacional)	274	58.505.167.730,99
Conectividad	34	4.267.207.493,50
Conectividad II	8	909.953.489,88
Dotación de vestuario	500	100.302.830.290,65
Dotación Escolar	2	107.387.204,08
Google	2	127.761.008,00
Grandes Superficies	357	6.105.518.804,61
Material de Intendencia	198¹⁵	52.912.614.982,20
Microsoft	21	8.052.160.307,22
Motocicletas, Cuatrimotos y Motocarros	23	26.561.995.194,39
Nube Privada II	1	61.240.913,40
Nube Pública	3	16.094.309,70
Papelería	208	14.764.144.302,20
Papelería y útiles de oficina II	19	833.861.448,50
Seguros de Vehículos	5	11.531.358.570,40
Servicio de Distribución	2	9.675.512,20
Servicios Oracle	25	10.913.880.404,39
SOAT I	90	28.589.987.622,22
SOAT II	77	21.042.721.862,00
Tiquetes Aéreos	123	53.139.447.521,87
Vehículos Blindados	6	5.092.716.840,00

¹⁵ Del análisis de los datos se evidencia que se registra una orden de compra de la Secretaria de Gobierno de Soacha como una compra del Sector Defensa por un valor de \$61.731.367,00. Para el análisis de caso del capítulo 3 se eliminará este valor y esta orden de compra. Para este consolidado el dato no distorsiona el resultado y lo que se pretende mostrar.

TABLA No. 3 INSTRUMENTOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA 2013-2016 PARA EL SECTOR DEFENSA	NÚMERO DE ÓRDENES DE COMPRA	VALOR DE ÓRDENES DE COMPRA
Vehículos I	165	91.338.881.418,95
Vehículos II	129	73.124.620.695,21
Total general	3540	718.378.057.912,19

Fuente: Datos tomados en: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/Tienda-Virtual-del-Estado-Colombiano-Consolidado/rgxm-mmea#column-menu>. Tabla de creación propia

En conclusión, del análisis anteriormente realizado se evidenció que en Colombia el proceso contractual es un proceso reglado (Ley 1150 de 2007). Existen cinco modalidades de contratación, una de ellas es la selección abreviada y una de sus causales es la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Para la compra de estos elementos existen tres mecanismos para su compra: subasta inversa, bolsa de productos y acuerdos marcos de precios.

La subasta inversa y la bolsa de productos son procedimientos adelantados por cada entidad estatal en cambio los Acuerdo Marco de Precios son un instrumento del comercio electrónico público que se ha puesto en marcha en varios países del mundo para optimizar el valor de las compras por la generación de economías de escala, lograr fortalecer el poder negociador del Estado y compartir conocimiento. Si bien la mayor influencia en su estructuración, operación y manejo se tiene principalmente del caso chileno, cada AMP es estructurado según las necesidades y particularidades del país.

En el caso colombiano, los Acuerdo Marco de Precio son realizados en dos fases y son administrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública. La primera fase es adelantada por la Agencia, quien realiza una licitación pública para la escogencia de los proveedores habilitados y la segunda fase es realizada por cada una de las entidades estatales, quienes harán la compra efectiva con los proveedores previamente escogidos por la Agencia.

Los Acuerdos en Colombia son multi-miembro, es decir, que deben existir por lo menos dos ofertantes habilitados para el suministro de determinado bien o servicio. Esto en teoría le aporta competencia al proceso haciéndolo más eficiente para las entidades estatales.

Tal como lo muestran las tablas y las gráficas, a medida que pasa el tiempo, aumentan los acuerdos y en consecuencia la utilización de éstos por parte de las entidades estatales, en especial de las entidades que componen el sector defensa, convirtiéndose en uno de los principales actores de la compra pública. Teniendo en cuenta que nuestro objetivo es verificar si el instrumento ha generado mayor valor por dinero, en el siguiente capítulo se hará un análisis de caso de un Acuerdo específico: el Material de Intendencia, comparando ciertas variables antes y después (2015-2016) de la utilización del instrumento.

Capítulo III Análisis de Caso: Compras |de Material de Intendencia en el Sector Defensa

Tal como se ha explicado en los capítulos anteriores, uno de los instrumentos de adquisición de bienes de las entidades estatales, para la creación de valor por dinero implementados por la política pública, han sido por excelencia los Acuerdo Marco de Precios. También vimos que estos instrumentos son utilizados en las compras de bienes de características técnicas uniformes y de común utilización, que se configura como una de las causales de la forma de selección de contratistas, denominada “selección abreviada” y que son de obligatorio uso por parte de las entidades que forman parte de la rama ejecutiva.

En esa medida en este capítulo, se pretende mostrar un caso de análisis del sector defensa que siendo parte de la rama ejecutiva debe utilizar de forma obligatoria los acuerdo marco de precio. En las líneas siguientes se mostrará la definición de lo que es el material de intendencia y de la razón por la cual fue escogido para ser analizado.

3.1 Definición de Material de intendencia y justificación para el caso de análisis

El material de intendencia comprende los productos que utilizan las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para la dotación de su personal, tanto a nivel individual (elementos que componen su uniforme) como de los elementos colectivos (elementos que no hacen parte de uniforme pero sin los cuales no se puede cumplir su misión, tales como carpas, sintelitas, toldillos) requeridos para el cumplimiento de sus actividades.

Todos los bienes de Material de Intendencia cuentan con una Norma Técnica (NT)¹⁶ o una Especificación Técnica (ET)¹⁷ que describe unos requisitos generales, los cuales corresponden a la construcción del producto y su diseño; unos requisitos específicos, que señalan los materiales y las características técnicas que debe cumplir el producto; unos requisitos de empaque y rotulado y finalmente planes de muestreo que determinan los criterios de aceptación o rechazo de un lote, según lo establecido en las Normas Técnicas Colombianas.

Para verificar los requisitos específicos, las Normas Técnicas y las Especificaciones Técnicas describen los métodos de ensayo a los cuales deben someterse los bienes. Dichas pruebas son realizadas en laboratorios cuyos métodos de ensayos estén acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC)¹⁸.

Así mismo, el MDN cuenta con la “Guía Técnica de evaluación de la conformidad para los productos del sector defensa GTMD-0004-A2” la cual describe el proceso de acompañamiento realizado para la verificación de las especificaciones técnicas de cada producto. Esta guía, además, recoge las mejores prácticas en los Procesos de Contratación y contribuye a reducir el riesgo de mala calidad de los bienes.

¹⁶ La Norma Técnica es elaborada por la Subdirección de Normas Técnicas del Ministerio de Defensa. Para la elaboración de las Normas técnicas se hacen varias mesas de trabajo que no sólo involucran a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, ICONTEC sino además a los diferentes proveedores de los bienes a normalizar. El criterio para normalizar un bien depende en primer lugar de la cuantía de su adquisición, de que el bien sea usado por más de una fuerza o que sea de importancia estratégica. Tomado de Guía para la presentación de Normas Técnicas Ministerio de Defensa.

¹⁷ La Especificación Técnica es elaborada por las oficinas de Intendencia de cada una de las Fuerzas, aunque recoge todos los criterios mencionados en la norma, su elaboración no es tan rigurosa como la Norma al sólo participar la Fuerza que la emite. Se pretende que las especificaciones técnicas que cumplan con el requisito de la cuantía y la común utilización en varias fuerzas en el futuro sean normalizadas, sin embargo, existen más de 250 especificaciones que están en proceso de normalización.

¹⁸ En ejecución de las políticas adoptadas en el CONPES 3446 lineamientos para una política nacional de la calidad de octubre de 2006, fue creado el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC en noviembre de 2007 como la opción de país para obtener el reconocimiento internacional de la acreditación.

3.2 Antecedentes de la compra del Material de Intendencia por parte del MDN

El MDN, a través de la formulación de una política clara de centralización de compra de bienes y servicios ha buscado optimizar la sinergia que se obtiene al integrar los requerimientos de material y equipo de la Fuerza Pública y materializarla a través del empleo de herramientas tecnológicas que permitan adquirir bienes y servicios que, por su naturaleza de común utilización en las unidades, son susceptibles de adquisición conjunta y de generación de economías de escala.

Antes de la puesta en marcha en Colombia de los Acuerdo Marco de Precios, la agregación de demanda ya era un tema abordado principalmente por el MDN a través de sus compras centralizadas¹⁹. Se buscaba que con la compra de grandes cantidades de productos básicos tales como vestuario y calzado, se pudieran mejorar los precios.

El Ministerio de Defensa ha sido pionero en la utilización de mecanismos electrónicos. Su participación en el año 2007, en el Programa Piloto de Abastecimiento Estratégico “Ganancias Rápidas” liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), desarrolló el primer proceso de presentación de oferta vía WEB, soportado en una herramienta electrónica que utilizó el mecanismo de conformación dinámica de la oferta (MDN, 2015) .

Producto de este programa piloto y debido a la promulgación del decreto 066 de 2008 (hoy derogado) que reglamentó por primera vez la ley 1150 de 2007, el Ministerio atendiendo la promoción de uso de medios electrónicos se abrió paso a la adquisición de bienes de características uniformes o de común utilización a través de la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC).

¹⁹ El criterio para centralizar los elementos, es que ellos fueran comunes para por lo menos dos fuerzas.

La compra de Material de Intendencia, que se clasifica como bienes de características técnicas uniformes o de común utilización es realizada principalmente a través de la BMC o en procesos de selección abreviada. En el primer caso, el Ministerio de Defensa centraliza las compras de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en la BMC y en el segundo caso (minoritario), cada una de las unidades ejecutoras realiza un proceso contractual por su cuenta, generalmente a través de selecciones abreviadas por el procedimiento de subasta inversa. Con la adjudicación del Acuerdo Marco de Intendencia en diciembre de 2015, a partir del año 2016 todas las unidades ejecutoras del Ministerio están obligadas a utilizar este mecanismo. Con el objetivo de realizar una comparación entre los dos procedimientos a continuación se detalla cada uno de ellos:

3.3 Compra de material de intendencia a través de la Bolsa de Productos

Como ya se mencionó, para la adquisición de bienes de características técnicas uniformes, que se configura como una causal de selección abreviada, se plantean tres diferentes mecanismos para su adquisición, dentro de los cuales se encuentra la Bolsa de Productos. El Mercado de Compras Públicas (MCP), es el mercado especializado de la BMC para atender las necesidades de compra de las Entidades Estatales.

La BMC, se distingue por ser un “Mercado ciego” donde los mandantes compradores (entidades estatales) y los mandantes vendedores (proveedores) actúan a través de las Sociedades Comisionistas de Bolsa (SCB), mediante la puja dinámica de precios de unos bienes cuyas características técnicas son definidas por las entidades estatales permitiendo el cumplimiento de los fines públicos y la formación de precios objetivos y justos.

A continuación se describe el proceso que sigue una compra a través de la Bolsa Mercantil de Colombia – BMC-, que de acuerdo con sus análisis, en un proceso óptimo tendría una línea de tiempo equivalente a 25 días hábiles así:

GRÁFICA No. 2: FASES DE LA NEGOCIACIÓN EN EL MCP



Fuente: Datos tomados en: <http://www.bolsamercantil.com.co/wp-content/uploads/2015/04/Presentacion-Institucional-BMC-2015.pdf>

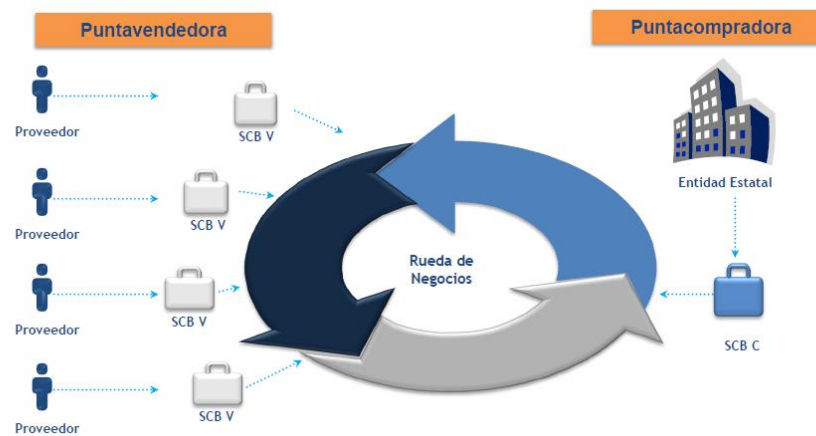
La estructuración técnica y la definición de los requisitos habilitantes de los bienes sigue siendo responsabilidad de la entidad estatal, quien elabora las fichas de negociación y la carta de intención. Sin embargo, para negociar en bolsa es necesario que la entidad sea representada por una SCB a través de la celebración de un contrato de comisión.

Una vez se ha surtido el procedimiento interno de registro de bienes y de la publicidad de los documentos se procede a realizar la rueda de negociación de los productos. En este escenario los proveedores de los bienes, también representados por Sociedades Comisionistas, hacen sus lances a través de una rueda de negocios.

La rueda de negocios es una operación que se realiza públicamente y tiene carácter nacional; es auspiciada y dirigida por la BMC, en donde los miembros comisionistas autorizados efectúan sus

operaciones comerciales por cuenta de sus mandantes, pregonando a viva voz ofertas y demandas.

GRÁFICA No. 3: ¿Cómo opera el Mercado de Compra Pública?



Fuente: Datos tomados en: <http://www.bolsamercantil.com.co/wp-content/uploads/2015/04/Presentacion-Institucional-BMC-2015.pdf>

Para el material de intendencia, cada uno de los bienes es adquirido en una operación de puja individual. La rueda de negocios inicia con la postura de compra informada por la SCB compradora. Se deja en una etapa de exposición la cual es estudiada por las SCB vendedoras quienes presentan un lance. En la etapa final de remate las SCB vendedoras mejoran las ofertas (ya sea en precio o en cantidades) y se adjudica a la que realice la mejor postura; para realizar la puja es necesario que por lo menos dos mandantes vendedores estén habilitados.

Para la Entidad Estatal, el proceso en la BMC genera costos adicionales correspondientes a: (i) el valor del comisionista o comitente comprador (aproximadamente un 0,2% del valor de la operación); (ii) el registro de la operación en bolsa (aproximadamente un 0,3%); y (iii) el asiento en la cámara de compensación de la bolsa (aproximadamente 0,2%) (BMC, 2016). De otro lado,

a los proveedores también les genera costos adicionales pues deben contratar a un comisionista o comitente vendedor que los represente en la operación.

En el evento de un incumplimiento o de cualquier tipo de controversia, la Entidad Estatal debe recurrir a un comité de arbitraje de la BMC²⁰, (BMC,2016), es decir que la entidad estatal no puede realizar un debido proceso por incumplimiento directamente. Por otro lado, el comité de arbitraje maneja un esquema de garantías líquidas²¹, que buscan cumplir la operación en el menor tiempo posible y sin costos adicionales para la entidad en caso de incumplimiento por entrega y calidad.

El MDN, realizó seis (6) Procesos de Contratación en la BMC durante las vigencias de 2012 y 2015. En total, en Ministerio de Defensa a través de la BMC comprometió recursos por un valor de \$258.913 millones tal como se muestra en la tabla No. 4:

Tabla No. 4. Resumen de adquisiciones de Material de Intendencia – BMC

AÑO	VALOR	No. de PROCESOS	No. Productos negociados
2012	\$ 52.593.407.601	2	12
2013	\$ 80.034.528.039	2	27
2014	\$ 34.252.969.551	1	21
2015	\$ 92.032.493.015	1	34
VALOR TOTAL	\$ 258.913.398.205	6	

Fuente: Secop I

El MDN generalmente realizaba la adquisición de Material de Intendencia una vez al año, centralizando la mayor parte de la compra de estos bienes, lo cual buscaba generar economías de

²⁰ Este comité externo a la BMC propone soluciones ágiles, objetivas y eficaces (5 días hábiles)

²¹ Las garantías líquidas son un valor que es constituido al inicio de cada operación a favor del comité arbitral con el objetivo de mitigar el riesgo de la no entrega o no recibo del producto. En el evento de incumplimiento este dinero tiene el objeto de mitigar cualquier diferencia que exista entre el precio de cierre de la negociación y el precio de mercado al momento que deba honrar la operación por parte del comité arbitral.

escala que resultaran en ahorros importantes a nivel de precios y tiempo para las Entidades Estatales.

Para entrar en detalle en la cifras, en el año 2015 se celebró el contrato de comisión 04-2015 para la contratación de 36 elementos. El presupuesto total asignado para ese año para la compra de Material de Intendencia era la suma de \$95.987.600.500,00.

De este proceso se lograron adjudicar 34 operaciones de mercado abierto, reduciéndose el presupuesto para el ítem COBIJA y el ítem BUFANDA, los cuales no fue posible cerrar. En la tabla No. 5 se relaciona el elemento y su valor total de la operación incluyendo el IVA y todos los costos asociados a dicha operación:

Tabla No. 5 RESUMEN DE OPERACIONES DE MERCADO ABIERTO CONTRATO DE COMISIÓN 04-2015

ÍTEM	ELEMENTO	VALOR TOTAL
1	BOTA DE COMBATE TIPO DESIERTO	731.963.219,52
2	BOTA PANTANERA	270.422.880,00
3	CALZADO DE CALLE PARA HOMBRE EN MATERIAL SINTÉTICO	827.104.630,79
4	CALZADO BLANCO MILITAR	206.417.509,15
5	CAMISETA VERDE	5.308.359.999,60
6	CAMISILLA NEGRA	74.257.267,12
7	CAMISILLA BLANCA	142.662.746,00
8	CAMISILLA PIXELADA	972.597.688,57
9	CANTIMPLORA CON JARRO PORTACANTIMPLORA Y GANCHO	1.000.432.983,14
10	CHAQUETA DE CAMPAÑA TIPO DESIERTO	167.696.770,10
11	CINTURON CHAPA METALICA	260.533.999,86
12	CINTURON TIPO REATA	70.310.190,07
13	JUEGO DE CAMA	8.292.107.067,34
14	CALCETIN PARA USO CON ZAPATO	94.705.350,00
15	MORRAL DE ASALTO	669.349.070,40
16	PIJAMA	926.380.458,86

ÍTEM	ELEMENTO	VALOR TOTAL
17	PONCHO IMPERMEABLE	1.992.237.152,12
18	SOBRECARPA	2.393.666.826,69
19	TIRANTES DE CAMPAÑA	531.936.657,80
20	TOLDILLO	393.830.648,52
21	TULA CON CIERRE DE CREMALLERA	4.732.285.680,76
22	PANTALONETA NEGRA	249.694.982,48
23	UNIFORME DEPORTIVO	439.913.000,41
24	CALCETÍN PARA USO CON BOTA DE COMBATE (1 PUJA)	4.300.911.243,39
	CALCETÍN PARA USO CON BOTA DE COMBATE (2 PUJA)	2.867.257.635,81
25	CHALECO PARA DIEZ PROVEEDORES DE MUNICIÓN (1 PUJA)	944.692.248,21
	CHALECO PARA DIEZ PROVEEDORES DE MUNICIÓN (2 PUJA)	1.417.147.102,46
26	COLCHÓN Y ALMOHADA EN ESPUMA DE POLIURETANO (1 PUJA)	1.415.086.390,10
	COLCHÓN Y ALMOHADA EN ESPUMA DE POLIURETANO (2 PUJA)	943.377.174,60
27	COLCHONETA DE CAMPAÑA (1 PUJA)	1.499.269.763,32
	COLCHONETA DE CAMPAÑA (2 PUJA)	999.480.131,24
28	FRAZADA TÉRMICA (1 PUJA)	2.563.837.838,36
	FRAZADA TÉRMICA (2 PUJA)	1.709.149.519,71
29	HAMACA CON TOLDILLO INCORPORADO (1 PUJA)	4.039.536.981,44
	HAMACA CON TOLDILLO INCORPORADO (2 PUJA)	2.693.071.831,26
30	MORRAL DE CAMPAÑA CON PARRILLA METÁLICA TIPO SELVA (1 PUJA)	2.939.428.323,58
	MORRAL DE CAMPAÑA CON PARRILLA METÁLICA TIPO SELVA (2 PUJA)	1.959.404.901,49
31	PANTALONCILLO TIPO BÓXER (1 PUJA)	3.421.675.594,86
	PANTALONCILLO TIPO BÓXER (2 PUJA)	2.281.114.780,03
32	TELA TEJIDO ANTI-RASGO TIPO-2 (1 PUJA)	10.599.967.038,40
	TELA TEJIDO ANTI-RASGO TIPO-2 (2 PUJA)	2.650.494.625,20
33	TOALLA (1 PUJA)	4.325.536.612,87
	TOALLA (2 PUJA)	2.883.684.538,40
34	BOTA TENIS (1 PUJA)	2.897.737.399,18
	BOTA TENIS (2 PUJA)	1.931.764.561,54
TOTAL GENERAL		92.032.493.014,74

Fuente: Operaciones de Mercado Abierto. Expediente contractual CONTRATO 04-2015 MDN

Como se evidencia de la tabla anterior, el presupuesto adjudicado a través del contrato de comisión 04-2015, se adjudicó el 95,88% del presupuesto total asignado al proceso y el 94,44% (34/36) de los elementos que se pretendían adjudicar.

Los contratos de comisión celebrados por el MDN mediante el uso de la BMC históricamente han tenido un comportamiento similar, por tratarse de compras recurrentes del sector. Los productos adquiridos en mayor volumen y en valor de compra por el MDN son los calcetines para uso con bota de combate; las camisetas verdes; la tela tejido antirrasgo; el juego de cama y los pantaloncillos tipo bóxer. Las demás variables (análisis de oferentes, incumplimientos, reacciones de los actores que intervienen en el instrumento, precios, tiempo del proceso contractual, tiempo de entrega) serán analizadas en detalle en el numeral 3.5 del presente capítulo.

3.4 Acuerdo Marco de Precios de Intendencia

El 5 de agosto de 2015 la ANCP publicó el aviso de convocatoria para la realización de la licitación pública para la escogencia de proveedores para el suministro de Material de Intendencia, definiendo los requisitos habilitantes (capacidad jurídica, financiera, de experiencia y de organización) para la participación de los posibles oferentes (Operación primaria).

La estructuración del proceso contractual fue realizada por un equipo interdisciplinario conformado por el MDN, el Programa de Transformación Productiva y la ANCP para estudiar la oferta de Material de Intendencia del sector privado y su demanda por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

La mesa de trabajo tuvo en cuenta las siguientes características: las Normas Técnicas del MDN y las Especificaciones Técnicas de la Policía Nacional, las condiciones de entrega, las variables

que afectan los precios, los principales riesgos y dificultades en los procesos de contratación de material de intendencia y las necesidades de las Entidades Estatales.

Los bienes de intendencia fueron definidos por la ANCP con base en los productos adquiridos por el MDN entre 2012 y 2014 y la información de Procesos de Contratación de las Entidades Estatales en el SECOP.

Se realizó un estudio de mercado con las formalidades que establece la Guía para la elaboración del Estudio del Sector mencionado en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del decreto 1082 de 2015, tales como aspectos generales del mercado, entorno internacional, marco regulatorio, análisis de oferta, cadena de suministro, identificación de proveedores, características de productos, estructura de costos y análisis de precios.

Uno de los principales riesgos identificados en los procesos de Contratación de Material de Intendencia es la falta de capacidad de los Proveedores, por lo cual la ANCP verificó la capacidad de producción del Proponente. Para el efecto, verificó en las plantas de producción los siguientes criterios:

- (i) Procesos que realiza en la fabricación de cada Producto.
- (ii) Maquinaria utilizada en cada uno de los procesos.
- (iii) Tiempo de cada proceso.
- (iv) Tiempo de producción de una unidad del Producto.
- (v) Número de líneas destinadas a la producción del Producto.
- (vi) Número de turnos al día y días a la semana en los que opera la fábrica.

En la Operación Secundaria la Entidad Compradora verifica si el AMP satisface su necesidad y solicita una cotización a los Proveedores del Producto correspondiente. Posteriormente,

selecciona al Proveedor que ofreció el menor precio, coloca la Orden de Compra, verifica la entrega del Material de Intendencia de acuerdo con las condiciones estipuladas y paga el valor correspondiente. El Proveedor cotiza el producto, entrega los bienes en los términos establecidos en la Orden de Compra, factura el valor correspondiente y recibe el pago.

En el Catálogo de Productos que se encuentra publicado en la web, la ANCP registra el precio máximo de cada producto ofrecido por cada Proveedor. El precio del producto en la Operación Secundaria es el precio ofrecido en la Cotización vinculante por el Proveedor, el cual debe estar expresado en pesos colombianos y ser menor o igual al precio ofrecido por el Proveedor en el Catálogo.

El AMP de intendencia fue firmado el 23 de diciembre de 2015 por un término de dos (2) años contados a partir de su suscripción, término prorrogable por un (1) año. Inicialmente, en el Acuerdo se incorporaron 36 elementos. Para la adjudicación de un elemento era necesario que existieran por lo menos dos oferentes habilitados, que generaran una nueva baja de precios en la operación secundaria.

Tabla No. 6 OFERENTES HABILITADOS POR ELEMENTO ACP-MATERIAL DE INTENDENCIA

ÍTEM	ELEMENTO	PROVEEDOR	No. PROVEEDORES
1	Bota de combate tipo desierto NTMD 0292	Uniroca S.A.	2
		Valores Smith S.A.	
2	Bota tenis para la fuerza pública NTMD 0090 A4	Croydon Colombia S.A.	2
		UT A4 – 2015	
3	Botas pantaneras en PVC NTMD 0107 A3	Croydon Colombia S.A.	2
		Poveda Salgado & Asociados Ltda.	
4	Calcetín para uso con bota de combate NTMD 0230 A2 Tipo II	UT A4 – 2015	3
		Crystal S.A.S.	
		UT Dotamundo Colombia Compra	
5	Calcetín para uso con calzado de calle NTMD 0021 A5	UT A4 – 2015	3
		Crystal S.A.S.	

ÍTEM	ELEMENTO	PROVEEDOR	No. PROVEEDORES
		UT Dotamundo Colombia Compra	
6	Calzado de calle en material sintético caballero NTMD 0093 A5	UT Rubio&Zaty Inversiones Sara de Colombia S.A.S. Valores Smith S.A. UT Comandos 2015	4
7	Camiseta NTMD 0077 A8	Manufacturas Cadugi S.A.S. Inversiones Sara de Colombia S.A.S. Jem Supplies S.A.S. Consortio ISA UT Modatex Consortio T&P UT Colombia UT Confepaez MLS	8
8	Camiseta estampada NTMD 0077 A8	Manufacturas Cadugi S.A.S. Inversiones Sara de Colombia S.A.S. Jem Supplies S.A.S. Consortio ISA UT Modatex Consortio T&P UT Colombia UT Confepaez MLS	8
9	Uniforme deportivo NTMD 0299	Consortio ISA Jem Supplies S.A.S. Manufacturas Cadugi S.A.S. Consortio T&P UT Colombia	5
10	Pijama NTMD 0102 A2	Consortio ISA Jem Supplies S.A.S. Manufacturas Cadugi S.A.S. Consortio T&P UT Colombia	5
11	Cantimplora NTMD 0087 A4	Manufacturas Delmyp S.A.S. Comercializadora Internacional Texman S.A.S. Consortio ISA UT MQ Col	4
12	Jarro para cantimplora NTMD 0097 A3	Manufacturas Delmyp S.A.S. Comercializadora Internacional Texman S.A.S. Consortio ISA UT MQ Col	4
13	Portacantimplora NTMD 0098 A4	Manufacturas Delmyp S.A.S. Comercializadora Internacional Texman S.A.S.	4

ÍTEM	ELEMENTO	PROVEEDOR	No. PROVEEDORES
		Consortio ISA	
		UT MQ Col	
14	Chaleco para 10 proveedores de munición NTMD 0253	Jem Supplies S.A.S.	
		Comercializadora Internacional Texman S.A.S.	
		Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		Consortio ISA	
		UT A4 – 2015	
		Grupo Empresarial Inboutex S.A.S.	6
15	Cinturón en reata de 55mm NTMD 0137 A1	Jem Supplies S.A.S.	
		Comercializadora Internacional Texman S.A.S.	
		Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		Consortio ISA	
		UT A4 – 2015	
		Grupo Empresarial Inboutex S.A.S.	6
16	Cinturón chapa metálica NTMD 0154 A2	Jem Supplies S.A.S.	
		Comercializadora Internacional Texman S.A.S.	
		Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		Consortio ISA	
		UT A4 – 2015	
		Grupo Empresarial Inboutex S.A.S.	6
17	Tirantes de campaña NTMD 0005 A2	Jem Supplies S.A.S.	
		Comercializadora Internacional Texman S.A.S.	
		Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		Consortio ISA	
		UT A4 – 2015	
		Grupo Empresarial Inboutex S.A.S.	6
18	Chaqueta de campaña NTMD 0036 A5	Consortio ISA	
		Inversiones Sara de Colombia S.A.S.	
		Fabricato S.A.	
		Consortio T&P	4
19	Cobija NTMD 0076 A4	Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		UT A4 – 2015	
		UT Facocrear 2015	3
20	Bufanda Pasamontañas NTMD 0136 A4	Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		UT A4 – 2015	
		UT Facocrear 2015	3
21	Colchón con almohada en espuma de poliuretano NTMD 0081 A5	Espumas Santafé De Bogotá S.A.	
		Espumados S.A.	2
22	Colchón con almohada en espuma de	Espumas Santafé De Bogotá	2

ÍTEM	ELEMENTO	PROVEEDOR	No. PROVEEDORES
	poliuretano con funda cerrada sin cremallera NTMD 0081 A5	S.A.	
		Espumados S.A.	
23	Frazada térmica NTMD 0118 A5	Consorcio ISA	
		C.I. Distrihogar S.A.S.	
		Fabricato S.A.	
		UT A4 – 2015	4
24	Frazada térmica para uso por encima de 3.000M de altitud NTMD 0234	Consorcio ISA	
		C.I. Distrihogar S.A.S.	
		Fabricato S.A.	
		UT A4 – 2015	4
25	Hamaca con toldillo incorporado NTMD 0185 A2	Comercializadora Internacional Texman S.A.S.	
		Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		UT A4 – 2015	
		Consorcio ISA	
		Jem Supplies S.A.S.	5
26	Mosquitero NTMD 0252	Comercializadora Internacional Texman S.A.S.	
		Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		UT A4 – 2015	
		Consorcio ISA	
		Jem Supplies S.A.S.	5
27	Toldillo para la fuerza pública NTMD 0006 A3	Comercializadora Internacional Texman S.A.S.	
		Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		UT A4 – 2015	
		Consorcio ISA	
		Jem Supplies S.A.S.	5
28	Juego de cama NTMD 0067 A5	Consorcio ISA	
		C.I. Distrihogar S.A.S.	2
29	Morral de asalto NTMD 0181 A3	Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		Jem Supplies S.A.S.	2
30	Morral de campaña FT JELOG DINTR 00001 A2	Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		Jem Supplies S.A.S.	2
31	Parrilla metálica para morral de campaña NTMD 0198 A3	Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		Jem Supplies S.A.S.	2
32	Tula con cierre de cremallera NTMD 0280 A1	Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		Jem Supplies S.A.S.	2
33	Pantaloncillo tipo bóxer NTMD 0215 A1	Manufacturas Cadugi S.A.S.	
		Inversiones Sara de Colombia S.A.S.	
		UT Modatex	
		Consorcio T&P	4
34	Poncho impermeable NTMD 0119 A4	Comercializadora Internacional Texman S.A.S.	
		Jem Supplies S.A.S.	
		Manufacturas Delmyp S.A.S.	4

ÍTEM	ELEMENTO	PROVEEDOR	No. PROVEEDORES
		UT A4 – 2015	
35	Sobrecarpa NTMD 0171 A2	Comercializadora Internacional Texman S.A.S.	4
		Jem Supplies S.A.S.	
		Manufacturas Delmyp S.A.S.	
		UT A4 – 2015	
36	Toalla NTMD 0073 A5	Inversiones Sara de Colombia S.A.S.	2
	Toalla NTMD 0073 A5	Protela S.A.	

Fuente: Acta 897 de 2015 mediante la cual se adjudica la licitación pública 056-2015. Tabla de creación propia

Como ya lo mencionamos los Acuerdos adelantados en el país son multimiembros, es decir, para cada elemento deberá existir por lo menos dos oferentes habilitados. De la tabla anterior se puede evidenciar que para diez elementos, existen dos oferentes habilitados; para cuatro elementos, tres oferentes; para diez elementos, cuatro oferentes; para cinco elementos, cinco oferentes, para cinco elementos, seis oferentes y para dos elementos, ocho oferentes. Esto podría implicar que se encuentra garantizada la competencia y con esto una disminución significativa en los precios. Sin embargo, este aspecto será profundizado más adelante en el numeral 3.5.

Durante el año 2016 todas las unidades ejecutoras que componen el Ministerio de Defensa debieron realizar sus compras de material de intendencia a través de este mecanismo registrándose 197 órdenes de compra por un valor de \$52.850.883.615 tal como se resume a continuación:

TABLA No. 7 ÓRDENES DE COMPRA MATERIAL DE INTENDENCIA SECTOR DEFENSA 2016

UNIDAD EJECUTORA	No. ÓRDENES	VALOR ÓRDENES
ARMADA NACIONAL	25	6.807.397.530
EJÉRCITO NACIONAL	106	29.439.800.209
FUERZA AÉREA COLOMBIANA	19	4.216.234.008
POLICÍA NACIONAL	47	12.387.451.868
TOTAL GENERAL	197	52.850.883.615

Fuente: Datos tomados en: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/Tienda-Virtual-del-Estado-Colombiano-Consolidado/rgxm-mmeea#column-menu>. Tabla de creación propia

Del cuadro anterior podemos ver claramente los cambios más relevantes ocurridos en la compra pública del material de intendencia por parte de las unidades ejecutoras del MDN. El proceso de contratación dejó ser centralizado por lo que ahora cada unidad realiza la adquisición de cada elemento mediante una orden de compra. Los resultados de la comparación del mecanismo de bolsa mercantil con el AMP se detallarán más adelante.

De acuerdo con la distribución de productos las cifras son las siguientes:

TABLA No. 8 VALOR y No. DE ÓRDENES DE COMPRA POR PRODUCTO AMP-INTENDENCIA2016

PRODUCTO ADQUIRIDO	VALOR TOTAL ÓRDENES	No. ÓRDENES
Bota de combate tipo desierto NTMD 0292	4.737.311.739	2
Bota tenis para la fuerza pública NTMD 0090 A4	1.408.213.700	4
Botas pantaneras en PVC NTMD 0107 A3	221.990.128	3
Bufanda Pasamontañas NTMD 0136 A4	506.188.462	5
Calcetín para uso con bota de combate NTMD 0230 A2 Tipo II	312.796.728	4
Calcetín para uso con calzado de calle NTMD 0021 A5	258.013.255	6
Calzado de calle en material sintético caballero NTMD 0093 A5	1.697.740.751	4
Camiseta NTMD 0077 A8	5.528.833.251	10
Cantimplora NTMD 0087 A4	1.022.743.435	6
Chaleco para 8 proveedores de munición ET FAC 089	562.386.668	1
Chaleco para 10 proveedores de munición NTMD 0253	3.401.145.754	10
Chaqueta de campaña NTMD 0036 A5	1.605.007.671	4
Cinturón chapa metálica NTMD 0154 A2	219.931.640	5
Cinturón en reata de 55mm NTMD 0137 A1	1.346.005.536	5
Cobija NTMD 0076 A4	1.227.872.735	10
Colchón con almohada en espuma de poliuretano con funda cerrada sin cremallera NTMD 0081 A5	7.020.290	1
Colchón con almohada en espuma de poliuretano NTMD 0081 A5	2.866.811.254	21
Frazada térmica NTMD 0118 A5	2.535.113.156	11

PRODUCTO ADQUIRIDO	VALOR TOTAL ÓRDENES	No. ÓRDENES
Hamaca con toldillo incorporado NTMD 0185 A2	4.132.055.102	8
Juego de cama NTMD 0067 A5	1.630.394.647	12
Kit Cinturón Arnés ET FAC-0086	41.789.493	1
Morral de asalto NTMD 0181 A3	400.048.690	2
Morral de campaña FT JELOG DINTR 00001 A2	4.669.082.787	8
Mosquitero NTMD 0252	95.690.140	1
Pantaloncillo tipo bóxer NTMD 0215 A1	420.049.736	3
Pijama NTMD 0102 A2	294.115.840	2
Poncho impermeable NTMD 0119 A4	2.848.069.791	9
Sobrecarpa NTMD 0171 A2	3.479.499.133	6
Toalla NTMD 0073 A5	458.993.445	6
Toldillo para la fuerza pública NTMD 0006 A3	1.036.025.809	4
Tula con cierre de cremallera NTMD 0280 A1	3.056.272.926	3
Uniforme deportivo NTMD 0299	823.669.922	20
TOTAL GENERAL	52.850.883.615	197

Fuente: Datos tomados en: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/Tienda-Virtual-del-Estado-Colombiano-Consolidado/rxm-mmea#column-menu>. Tabla de creación propia

En el caso consolidado de las compras de las realizadas por el Acuerdo, el comportamiento histórico sigue mantenimiento la misma tendencia, el mayor valor de compra por el MDN se presenta en las camisetas, botas de combate, morral de campaña, cuyos elementos son los más demandados por los uniformados.

Teniendo en cuenta que nuestro interés es realizar una comparación de los dos mecanismos con el fin de evidenciar si la aplicación del instrumento electrónico en la compra de material de intendencia para el periodo (2015-2016) ha generado valor por dinero medido en economía,

eficiencia y eficacia, en el numeral siguiente se propone hacer un análisis de las siguientes variables de tipo cuantitativo y cualitativo.

3.5 Comparación cualitativa y cuantitativa de la compra de material de intendencia antes y después de Acuerdo Marco de Precio

3.5.1 Metodología y Conceptos

Antes de iniciar con la paralelo de la compra del material de intendencia en el Ministerio de Defensa de antes y después de la implementación del instrumento de la política pública, se debe hacer el reconocimiento de la comparación como un método adecuado para realizar estudios en gestión pública, parte del hecho de la que la comparación nos provee una base sólida para realizar afirmaciones sobre regularidades experimentales, lo que permite explicar los fenómenos sociales que interesan a la gestión pública.

Para Peters (1999), el método comparativo es pertinente al estudio de la gestión pública porque en casi todos los sistemas políticos se le asignan tareas relativamente comunes al aparato público y las estructuras dentro de las cuales se conduce la administración o gestión también son relativamente similares. De hecho, las burocracias públicas tienen la ventaja de que casi siempre poseen una organización formal que permite reconocer con facilidad las estructuras y las funciones que desarrollan y los actores más importantes que intervienen.

La comparación permite esquematizar los elementos diferenciadores y comunes de un fenómeno particular que ocurra en la gestión. Además, nos dará criterios para validar la hipótesis planteada en esta investigación. Al mismo tiempo, se preocupa por el descubrimiento de tendencias y cambios de patrones previamente identificados. De esta forma intenta desarrollar proposiciones

generales o hipótesis que puedan describir y explicar tales tendencias, sin por ello forzar la reducción de procesos diferentes a la uniformidad (Casteglioni, 1997).

Para lograr este cometido se realizará un estudio de caso experimental, es decir se propone desarrollar un estudio donde de modo deliberado se somete la política para probar los efectos de ciertas variables de interés y adicionalmente seleccionar los sujetos a intervenir para hacerles las mediciones respectivas.

En el caso de la compra del material de intendencia por parte del MDN, se propone comparar el antes y el después de la implementación del instrumento por excelencia de la política pública de contratación (Acuerdo Marco de Precios). En un primer lugar, la comparación versará sobre aspectos cualitativos tales como: análisis de proveedores, manejo de incumplimientos y percepción de los operadores contractuales de las unidades ejecutoras y algunos proveedores visitados. Estos aspectos cualitativos buscan evaluar las garantías existentes para que la contratación se lleve a cabo de forma transparente y eficaz mediante procesos que fomenten la competencia.

En segundo lugar, se propone hacer una revisión de la suficiencia estadística de tres variables (precios, tiempo del proceso contractual y tiempo de entrega) de los elementos que se compraron tanto en el año 2015 a través de proceso centralizado con la BMC como las compras adelantadas en el año 2016 a través del AMP por las unidades ejecutoras del MDN.

Con esta comparación se busca revisar si se ha cumplido con la generación del valor por dinero, concepto que como ya lo hemos reiterado anteriormente en el presente trabajo, reúne tres principios fomentados por la Nueva Gestión Pública: Economía, entendido como el precio justo que se paga por el bien, teniendo en cuenta la calidad y los costos asociados; Eficiencia, cuando

el proceso de contratación utiliza la menor cantidad de recurso humano y de tiempo para entregar los bienes y Eficacia, cuando el proceso de contratación satisface oportunamente la necesidad de la Entidad Estatal.

En el primer análisis, denominado cualitativo, la estrategia en el estudio de caso se enfocará en la diversidad temporal (el antes (2015) y el después (2016) en la compra del material de intendencia) y en hacer una aproximación al objeto de estudio (AMP) mediante la identificación de los efectos comparables de cada compra para finalmente hacer un análisis de similitudes y diferencias entre de los mecanismos de Bolsa Mercantil y el AMP.

Por lo tanto, en este primer análisis, los aspectos de comparación se establecen a través de enunciados descriptivos y explicativos sobre la adquisición del material de intendencia. Esta comparación se apoyará en el análisis cualitativo de las variables (análisis de proveedores, incumplimientos, percepción de los oferentes) cuya lógica es argumentativa y no estadística.

El Segundo análisis, denominado cuantitativo, busca comprobar a través de pruebas estadísticas básicas, si la introducción del Acuerdo mantuvo igual tanto el precio, como el tiempo de contratación y el de entrega en la compra del material de intendencia realizado por el Sector Defensa.

El tipo de análisis de prueba estadística que se realizará es una prueba de hipótesis. De acuerdo a lo establecido por Anderson (2005), una prueba de hipótesis es una regla que especifica si se puede aceptar o rechazar una afirmación acerca de una población dependiendo de la evidencia proporcionada por una muestra de datos.

Una prueba de hipótesis examina dos hipótesis opuestas sobre una población: la hipótesis nula y la hipótesis alternativa. La hipótesis nula es el enunciado que se probará.

Teniendo en cuenta que nuestro objetivo es verificar el comportamiento de tres variables (precio, tiempo del proceso de contratación y tiempo de entrega) antes y después de un suceso, las muestras serán dependientes, es decir se observarán las mismas variables en dos momentos distintos del tiempo sometidos a la intervención del AMP, con el fin de determinar si hay variaciones y si éstas se producen por la intervención del AMP o si son producto de azar.

El tipo de prueba que se utilizará es la *prueba-T*. La lógica de la prueba T radica en que verifica qué tan diferente es la evidencia estadística recogida por un estudio, con respecto de la hipótesis nula, es decir verificará si se ha presentado diferencia en las variables con ocasión de la intervención del AMP.

Antes de continuar y con el objeto de hacer más claro en análisis se procederá a definir los siguientes conceptos:

- **Variable dependiente:** La variable dependiente o de interés es la que nos interesa observar, la que estamos midiendo con el objetivo de determinar si hay diferencias entre los momentos de tiempo que decidimos comparar. En nuestro caso de estudio serán: precios (P), tiempo en el proceso contractual (TPC) y tiempo de entrega de los bienes (TE).
- **Variable independiente:** La variable independiente o explicativa, es aquella que define los grupos. En nuestro caso de estudio será: AMP.

La metodología para aplicar la prueba es la siguiente:

1. **Identificar una hipótesis nula (H₀):** En este caso de estudio nuestra hipótesis nula manifiesta que **NO** ha habido cambio significativo en cada una de las tres variables antes y después del AMP.

2. **Identificar una hipótesis alterna (Ha):** En este caso de estudio nuestra hipótesis alternativa manifiesta que ha habido cambio significativo en cada una de las tres variables antes y después del AMP
3. **Calcular el Valor-P:** El valor-p como el grado de ajuste entre los datos que estamos analizando y la hipótesis nula. Entre más pequeño ese valor, entonces menos correspondencia hay entre los datos y la hipótesis nula. Para las investigaciones se considera que un valor p de 0,05 es adecuado para que las conclusiones tengan validez.
4. Consultar la tabla T, con los grados de libertad de libertad en este caso tenemos un p de 0,04 que sigue siendo válido para las conclusiones de la investigación:
Ej. $T(0.02; 25) = 2.48$
5. **La construcción del estadístico:** Para construir el estadístico aplicamos la siguiente formula:

$$t = \bar{D} / (\delta / \sqrt{n})$$

Donde,

\bar{D} = Promedio de las diferencias de las dos muestras

δ = Desviación Estándar Muestral

n = tamaño de la muestra

6. Interpretación de resultados: Tenemos dos posibles resultados que se describen a continuación:

RANGO	DECISIÓN
$-2,48 > t > 2,48$	Rechazo la hipótesis nula con un 96% de confiabilidad
$-2,48 < t < 2,48$	No Rechazo la hipótesis nula con un 96% de confiabilidad

3.5.2 Análisis cualitativo

3.5.2.1 Análisis de oferentes

Teniendo en cuenta que pretendemos hacer una comparación de los dos mecanismos se hace una revisión de los dos procesos desarrollados por la entidad estatal. El primero adelantado por el Ministerio de Defensa a través de la Bolsa Mercantil durante la vigencia 2015 y el segundo, adelantado en la vigencia 2016 mediante el uso del Acuerdo Marco de Precios. Se intenta demostrar si el número de oferentes es mayor mediante el uso del instrumento de política pública generando con esto una mayor competencia y beneficios para la entidad estatal.

Como ya fue referenciado en la tabla No. 4 referente al Resumen de adquisiciones de material de intendencia –BMC-, en el año 2015 se celebró el contrato de comisión 04-2015 por un valor \$92.032.493.015, para la adquisición de 34 elementos. Y en el año 2016, para el mismo caso de las compras de material de intendencia, se realizaron 197 órdenes de compra por un valor de \$52.850.883.615 a través del AMP, tal como se referenció en la tabla No. 7.

Ahora en la tabla No. 9 mostraremos estos valores distribuidos por empresa y por el valor negociado en las operaciones de mercado abierto y en las órdenes de compra para las compras de 2015 a través de la BMC y en el 2016 por el AMP.

Es importante mencionar que, tanto en el proceso adelantado por Bolsa como por el Acuerdo, los adjudicatarios de las operaciones u órdenes en algunos casos fueron uniones temporales y consorcios. En estos casos se revisa el porcentaje de participación de cada empresa y se le atribuye proporcionalmente el valor a cada una:

TABLA No. 9 PARTICIPACIÓN POR ADJUDICATARIO DE COMPRA POR BMC-2015 Y AMP-2016

EMPRESA	BMC-2015	AMP-2016
C.I DISTRIHOGAR S.A.S	8.292.107.067	415.966.030
INDUMORRALES	8.008.529.623 ²²	1.589.608.052 ²³
FABRICATO S.A	7.786.712.227 ²⁴	2.256.820.948
GRUPO EMPRESARIAL INBOUTEX S.A.S	7.300.597.152	2.384.412.078
PROTELA S.A.	7.209.221.151	274.998.286,0
MANUFACTURAS DELMYP S.A.S	6.832.364.914	9.716.666.089
AXEN PRO GROUP S.A	6.654.040.059	3.974.020.131
JEM SUPPLIES SAS	5.933.571.409	9.531.020.463
COLTEJER	5.631.446.207	
CRYSTAL S.A.S	4.300.911.243	211.041.584,00
POVEDA SALGADO Y ASOCIADOS LTDA	4.034.599.870	167.753.932,96
GRUPO ALPHA S EN C	3.992.424.035	
COMERTEX S.A.	2.958.885.033	
CROYDON COLOMBIA S.A.	2.897.737.399	1.286.848.052,28
ESPUMAS SANTA FE DE BOGOTA S.A.	2.358.463.565	532.197.507,92
CESAR ADOLFO RAMOS MORENO -ROOT-CO ²⁵	1.710.837.797	
LEONEL RODRÍGUEZ RAMOS – LATIONNS	1.710.837.797	
COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL TEXMAN S.A.S	1.260.966.983	1.920.440.659
PERMODA LTDA.	1.046.854.956	
DISTRICARNAZAS-ELVER ETIEL LUNA GARZON	731.963.220	
COMPAÑÍA MANUFACTURERA MANISOL	270.422.880	
COLTEMAYOR Y/O JOB WEAR S.A	234.466.714 ²⁶	72.916.578 ²⁷

²² De acuerdo con la Constitución de la Unión Temporal aportada en el proceso la Unión Temporal A3-2015 está compuesta por: ALBERTO ALEXIX PALACIO - INDUMORRALES (20%), GRUPO ALPHA S EN C (30%) Y AXEN PRO GROUP S.A (50%). (ANCP, 2015)

²³ De acuerdo con la Constitución de la Unión Temporal aportada en el proceso la Unión Temporal A4-2015 está compuesta por: ALBERTO ALEXIX PALACIO - INDUMORRALES (20%), GRUPO ALPHA S EN C (30%) Y AXEN PRO GROUP S.A (50%). (ANCP, 2015)

²⁴ De acuerdo con la Constitución de la Unión Temporal aportada en el proceso la Unión Temporal TEXTIL 60 UTE está compuesta por: FABRICATO (57.5%) Y COLTEJER (42.5%). (ANCP, 2015)

²⁵ De acuerdo con la Constitución de la Unión Temporal aportada en el proceso la Unión Temporal ESTILO TEXTIL está compuesta por: CESAR ADOLFO RAMOS MORENO – ROOT Y CO (50%) y LEONEL RODRÍGUEZ RAMOS LATIOONJEANS. (ANCP, 2015)

²⁶ De acuerdo con la Constitución de la Unión Temporal aportada en el proceso la Unión Temporal DOTAMUNDO 2015 está compuesta por: COLTEMAYOR (34%), TAMAYO DIAZ LTDA (33%) y MANUFACTURAS CREATE SAS (33%). (ANCP, 2015)

²⁷ De acuerdo con la Constitución de la Unión Temporal aportada en el proceso la Unión Temporal DOTAMUNDO COLOMBIA COMPRA está compuesta por: COLTEMAYOR (50%) y TAMAYO DIAZ LTDA (50%). (ANCP, 2015)

EMPRESA	BMC-2015	AMP-2016
TAMAYO DIAZ LTDA TADI	227.570.634	72.916.578
MANUFACTURAS CREARE SAS	227.570.634	
ENCAUCHOS	206.417.509	
INVERSIONES SARA DE COLOMBIA SAS	142.662.746	7.683.639.262
VC WINNER LTDA ²⁸	23.905.465	
INCARPAS	23.202.363	
INDUSTRIA MANUFACTURERA TENS SAS	23.202.363	
UNIROCA S.A.		4.737.311.739
ESPUMADOS S.A.		2.341.634.037
INDUCON SAS		636.710.650,06
INDUSTRIA SALGARI ²⁹		545.751.985,77
COMERCIALIZADORA Y DISTRIBUIDORA INTERAMERICANA LTDA		309.259.458,60
AMPLAS		327.451.191,46
MANUFACTURAS CADUGI S.A.S.		882.685.490,66
MAQUINAS DE COSER MLS SAS ³⁰		270.603.054
CONFECCIONES PAEZ S.A.		270.603.054
MANUFACTURAS CREACE SAS		160.840.612
FABRICA COLOMBIANA DE MEDIAS LTDA		160.840.612
CONSORCIO T&P		115.925.498,30
TOTALES GENERALES	92.032.493.015	52.850.883.615

Fuente: Datos tomados en: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/Tienda-Virtual-del-Estado-Colombiano-Consolidado/rgxm-mmea#column-menu>. para los datos registrados en la columna AMP y para la columna BMC la información se toma de las operaciones de mercado abierto que reposan en el expediente contractual. Tabla de creación propia

De la información reportada podemos evidenciar varias situaciones:

1. Debido a los altos volúmenes de producción requeridos para el Material de Intendencia, las empresas de mayor tamaño (medido en su patrimonio) del sector históricamente han sido los adjudicatarios (Fabricato, manufacturas Delmyp)
2. Para las vigencias de 2015 - 2016, 41 proponentes fueron proveedores de Material de Intendencia. De los 41, 16 registraron compras tanto en el procedimiento adelantado en el

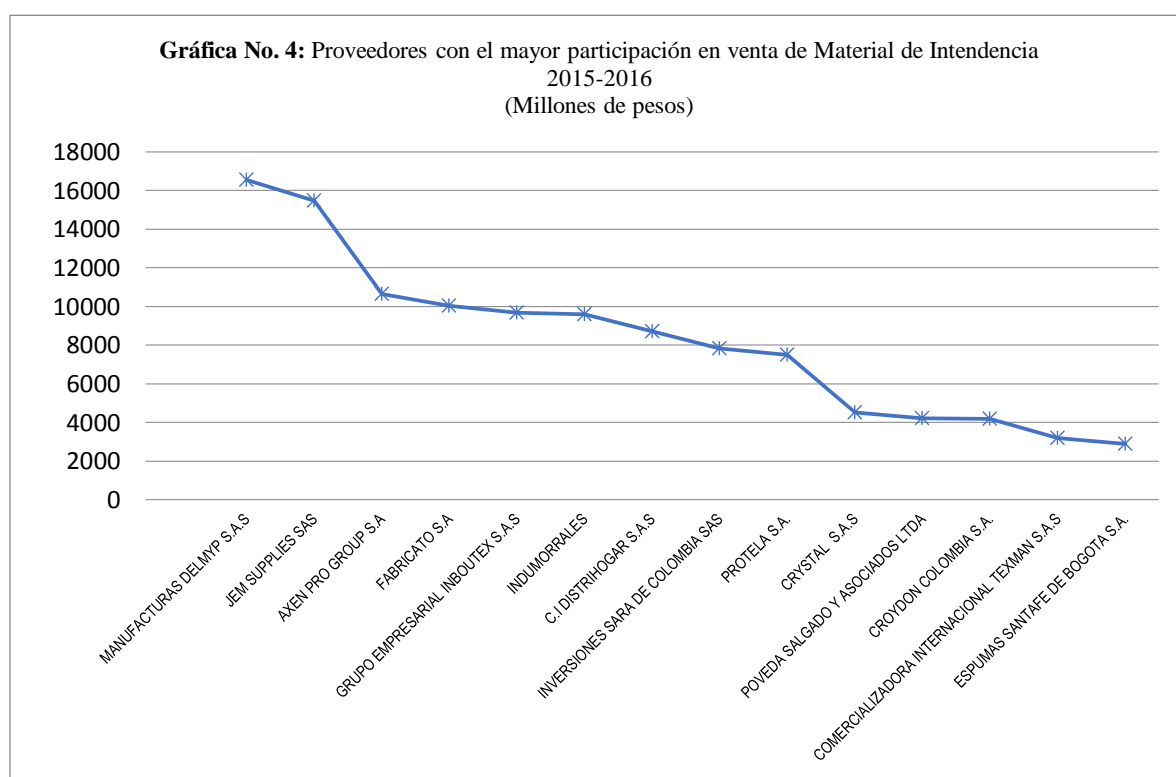
²⁸ De acuerdo con la Constitución del Consorcio aportada en el proceso el CONSORCIO BMC-2016 está compuesta por: VC WINNER LTDA (33%), INCARPAS (34%) E INDUSTRIA MANUFACTURERA TENS SAS (33%). (ANCP, 2015)

²⁹ De acuerdo con la Constitución del Consorcio aportada en el proceso el CONSORCIO ISA está compuesta por: INDUCON SAS (35%), INDUSTRIA SALGARI (30%), COMERCIALIZADORA Y DISTRIBUIDORA INTERAMERICANA (17%) Y AMPLAS SECURY SAS (18%). (ANCP, 2015)

³⁰ De acuerdo con la Constitución de la Unión Temporal aportada en el proceso la Unión Temporal CONFEPAEZ MLS está compuesta por: CONFECCIONES PAEZ S.A. (50%) y MAQUINAS DE COSER MLS SAS (50%). (ANCP, 2015)

2015 por la Bolsa como en el 2016 por AMP, registrando cerca del 80% del valor total de la compras en cada uno de los años objeto del estudio.

3. Cuando se revisa la serie de las compras adelantadas por el Sector Defensa durante el periodo comprendido entre 2012-2014, de los mayores proveedores de Material de Intendencia se encuentra que Manufacturas Delmyp, Jem Supplies, CI Distrihogar y Fabricato son los proveedores que mayores compras registran³¹. Al revisar los datos de las vigencias 2015-2016 se encuentra que la tendencia en los primeros lugares sigue siendo la misma ocupando los primeros seis puestos en relación con el valor de sus compras, tal como lo demuestra la gráfica No. 4 que se presenta a continuación:



Fuente: Datos tomados en: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/Tienda-Virtual-del-Estado-Colombiano-Consolidado/rgxm-mmea#column-menu>. para los datos registrados en la columna ACP y para la columna BMC la información se toma de las operaciones de mercado abierto que reposan en el expediente contractual. Gráfica de creación propia

³¹ Información consultada en el SECOP I de los contratos celebrados por el Ministerio de Defensa

4. Como novedad en el top de mayores ventas se encuentran las empresas INDUMORRALES y AXEN PROP GROUP, cuya participación a partir del año 2015 se vuelve muy representativa. De estas dos empresas se puede evidenciar que tienen una estrategia de agrupación en uniones temporales para varios elementos tanto en el procedimiento por BMC como por el AMP.
5. También es importante la participación de las uniones temporales y consorcios, las cuales entre 2015 y 2016 representaron un 25% de los proveedores con un 32% del valor contratado.

A manera de conclusión, no se evidencia un cambio en los proveedores y en su participación en el mercado de Intendencia. Lo cual en principio no resultaría sorprendente toda vez que el mercado textil en Colombia se caracteriza por estar especializado en ciertos sectores de la economía; en este caso, es desarrollado por las empresas anteriormente señaladas en el mercado de dotación de la fuerza pública. Por otro lado la fabricación de textiles y calzados requiere la inversión de un equipo fijo muy alto (maquinaria) que pueda cumplir con la capacidad de producción, que para el caso de los volúmenes manejados por el sector Defensa es alto.

Podemos evidenciar que el mercado de intendencia es un mercado cerrado, debido a que la entrada de empresas al sector no es fácil. Hay cierta tendencia oligopólica al comprobar que más del 70% del valor de las compras se encuentra concentrado en las primeras diez firmas desde antes del periodo analizado. Sin embargo, se esperaba que en el momento en que las compras las realizaba cada una de las unidades ejecutoras y los volúmenes no fueran tan altos, se incrementaría el número de oferentes para cada uno de los productos. Pero no fue así y la participación de los oferentes con el Acuerdo no presentó un cambio en su composición frente al

procedimiento BMP, y para este caso analizado, no cumplió con los objetivos de generar mayor competencia y mejores precios para las entidades compradoras.

Teniendo en cuenta que uno de los principios que rige el Sistema de Compra Pública es la competencia y en vista que fruto del análisis del caso se evidenció que no se ha registrado un mayor número de oferentes para el Material de Intendencia, este trabajo propone que la ANCP cree un mecanismo para el AMP de adquisición de este material de Intendencia que permita aumentar el número de participantes - proveedores y que abra la competencia para los elementos que ya fueron adjudicados.

Nos referimos especialmente a los diez (10) elementos, ya mencionados (bota de combate tipo desierto, bota tenis para la fuerza pública, botas pantaneras, colchón con almohada, juego de cama, morral de asalto, morral de campaña, parrilla metálica, tula y toalla), que a la fecha tan sólo tienen dos (2) proveedores habilitados y a los otros cuatro (4) elementos (calcetín para uso con bota de combate, calcetín para uso con calzado de calle, cobija y bufanda pasamontañas) que solo tienen tres oferentes (estos 14 elementos equivalen al 39% del total de los elementos inicialmente adjudicados). Con este aumento en la participación de oferentes se generaría una mayor competencia, lo que conduciría a lograr precios más competitivos que se traducirían en una mayor satisfacción de la necesidad por parte de las Entidades Estatales.

3.5.2.2. Incumplimientos

3.5.2.2.1. Bolsa de Productos

Aunque el MDN buscaba fomentar la competencia y llegar a precios competitivos a través de sus compras centralizadas por el mecanismo de Bolsa (2012-2014), lo que en realidad sucedió es que los grandes volúmenes de demanda de material de intendencia generaron problemas con el

tiempo de entrega y la calidad de los bienes entregados al desbordar la capacidad de producción de los proveedores disponibles en el mercado.

Una de las alternativas para mitigar el riesgo por incumplimiento por los altos volúmenes contratados, fue implementada con la compra centralizada realizada en el año 2015 mediante el contrato de comisión 04 de 2015. La propuesta consistió en dividir la necesidad de los elementos más numerosos en cantidad en dos lotes y realizar dos pujas diferentes. Esto llevaría a que se realizaran dos operaciones de mercado abierto independientes con dos oferentes distintos, que tendrían dos cadenas de producción distintas y por tanto una probabilidad de cumplimiento más alta.

De los 34 elementos contratados en el contrato de comisión 04-2015 adquiridos a través de la BMC, a 11 se les realizó la doble puja (ítem 24-34 de la tabla No. 5). Sin embargo, el resultado no fue el esperado. En 6 elementos (más del 50%) el proveedor que se ganó la primera puja también se ganó la segunda y el porcentaje de cumplimiento no mejoró. De las cuarenta y cinco órdenes de compra realizadas, veintisiete tienen prórroga, es decir el 60% de las órdenes no se cumplen en el primer plazo establecido, incluso a la fecha, dos de ellas aún no se han cumplido y fueron declaradas siniestradas. En este punto no se comparará el tiempo de entrega el cual será objeto de estudio en el análisis cuantitativo del numeral 3.5.3.2 Análisis de la Variable Tiempo de Entrega (TE) antes y después de la aplicación del Acuerdo.

En el evento de incumplimiento (plazo de ejecución o calidad) en las estipulaciones del contrato de comisión (04-2015), la Entidad Estatal debió recurrir, como ya se mencionó, a un comité de arbitraje de la BMC, no pudiendo ella realizar un proceso de cobro directamente³². Aunque este

³² Con la utilización de este procedimiento, la entidad estatal no podrá pactar cláusulas de multas y sanciones como tampoco y penal pecuniaria.

comité establece un procedimiento transparente y ágil, lo que sucede en realidad es que la entidad estatal tiene demasiados inconvenientes para hacer efectivas las pólizas de cumplimiento como explicaremos más adelante.

Volviendo a las cifras del contrato de comisión 04-2015, se observa que se realizaron veintisiete (27) sesiones de comité arbitral (cuyas actas se encuentran en el expediente contractual que reposa en la oficina de Contratación del Ministerio de Defensa) prorrogando los plazos de entrega de los elementos que se describen en la Tabla No. 10 por incumplimiento en el plazo pactado.

Esto implica que, de los treinta y cuatro (34) productos adjudicados en el 2015 (a través del contrato de comisión 04-2015), veintisiete (27) de ellos tuvieron por lo menos una prórroga, es decir un incumplimiento en el plazo de ejecución inicial equivalente a 79% del total de los bienes contratados. En la misma tabla se relaciona el número de días inicialmente pactados y los que realmente se tomaron los contratistas para cumplir con el objeto contratado, registrando que en promedio el contratista toma 2.9 veces más tiempo del inicialmente pactado.

TABLA No. 10 PRODUCTOS CON PLAZOS INCUMPLIDOS CONTRATO DE COMISIÓN 04-2015 BMC

PRODUCTO	No. De Prórrogas	Indemnización	Días Inicialmente Pactados	Días realmente tomados para el cumplimiento
BOTAS DE COMBATE	1	20	90	273
BOTAS PANTANERAS	1	876	75	290
CALZADO CALLE	1	439	65	182
CALZADO BLANCO	1	55	65	120
CAMISETA VERDE	5	671.178	60	473
CAMISETA NEGRA	1	250	60	75
CAMISETA BLANCA	2	1.629	60	90

PRODUCTO	No. De Prórrogas	Indemnización	Días Inicialmente Pactados	Días realmente tomados para el cumplimiento
CAMISETA PIXELADA	1	3.357	60	110
CANTIMPLORA	5	2.063	65	310
CINTURÓN CHAPA METÁLICA	1	300	90	147
CINTURÓN TIPO REATA	1	45	90	140
JUEGO DE CAMA	1	5.000	60	233
PIJAMA	2	1.944	60	343
PONCHO	1	750	120	225
PANTALONETA NEGRA	1	115	100	358
UNIFORME DEPORTIVO	1	90	90	141
BOTAS TENIS - 1 PUJA	1	16.642	120	257
BOTAS TENIS - 2 PUJA	3	586	120	257
CHALECO - 2 PUJA	1	229	90	129
COLCHÓN - 1 PUJA	1	30	90	105
COLCHÓN - 2 PUJA	1	40	90	105
HAMACA - 1 PUJA	1	140	75	203
HAMACA - 2 PUJA	1	100	75	203
MORRAL PARRILLA - 1 PUJA	2	130	60	181
MORRAL PARRILLA - 2 PUJA	1	95	60	181
PANTALONCILLO - 1 PUJA	3	52.166	60	358
PANTALONCILLO - 2 PUJA	4	57.238	60	358
CANTIDADES TOTALES		815.507		

Fuente: Actas de comité arbitral Contrato de Comisión 04-2015

El comité arbitral señala que en el evento de incumplimiento en el plazo sin justa causa, la entidad estatal puede recibir cantidades adicionales a manera de indemnización (BMC, 2015), que buscan mitigar en cierto modo el perjuicio ocasionado. Sin embargo si bien estas cantidades reducen en algo la necesidad insatisfecha de la entidad, el perjuicio causado por incumplimiento no se compensa con estas medidas.

El costo de oportunidad³³ es muy alto, el incumplimiento en los plazos de entrega de los elementos lleva a no lograr los fines estatales, por cuanto los elementos son necesarios para la dotación del personal uniformado y para la realización de las operaciones militares en el momento establecido.

La entidad estatal no encuentra efectividad en el comité arbitral cuando se trata de hacer cumplir las pólizas de cumplimiento, toda vez que las aseguradoras mencionan que este comité (que se realiza con base a lo establecido en los reglamentos de BMC) no puede considerarse el mismo procedimiento consagrado en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, dilatando con esto, su responsabilidad de garantes.

Lo anterior se explica, en que en la forma que se realiza en la actualidad, una vez el Comité Arbitral declara un incumplimiento, y ante el vacío normativo al respecto, el MDN inicia una nueva citación para iniciar otro proceso que garantice el debido derecho a la defensa por incumplimiento, con las formalidades establecidas en la Ley 1474 de 2011 y con la citación respectiva a las aseguradoras. Lo anterior conlleva para la entidad un desgaste administrativo al tener que realizar prácticamente dos procedimientos de incumplimiento: (el establecido en la Cámara y el establecido en la Ley).

Volviendo al mismo contrato de comisión 04-2015, los elementos “Camiseta Verde” que ascendió a la suma de \$5.308.359.999,60 y “Pantaloncillos” por \$5.702.790.374,89, fueron

³³ El costo de oportunidad es un concepto económico que se entiende como aquel costo en que se incurre al tomar una decisión y no otra. Se basa en el principio de rentabilidad esperada que un determinado factor de producción podría haber tenido en otro uso (Cuevas, 1993). En el caso que nos ocupa, los recursos asignados a las Fuerzas Militares son escasos para la satisfacción de sus necesidades. Si en vez de haber ocupado ese dinero en la adquisición de dotación de material de intendencia se hubiese comprado armamento, mantenimiento a las aeronaves o a cualquiera de las demandas de la fuerza pública habría incrementado la satisfacción de las entidades y con eso el cumplimiento de los fines del Estado.

constituidos en Reserva Presupuestal³⁴ en la vigencia 2016 la cual feneció ocasionando un llamado de atención por los órganos de control por mala planeación y ejecución de recursos públicos.

Estos elementos a la fecha no han sido entregados y la operación se ha declarado siniestrada, trayendo consigo la acción patrimonial de resarcimiento en contra de la aseguradora, que como ya se mencionó ha sido un proceso no terminado y de un alto grado de desgaste administrativo y por otro lado el respectivo reporte de incumplimiento al contratista por parte del MDN ante la Cámara de Comercio.

En el análisis del sector realizado por Colombia Compra Eficiente en la estructuración del Acuerdo de intendencia, se trató de evaluar las razones de los incumplimientos por parte de los contratistas en el procedimiento adelantado por BMC, identificando que hay una impresión de que a los proveedores no se les realiza un control y seguimiento real en la producción. En el estudio de mercado realizado por la Agencia se manifiesta además que en algunos casos los bienes son importados, pese a la presentación del Registro de Productor de Bien Nacional (RPBN)³⁵ y por otro lado se evidencia que los precios ofrecidos son artificialmente bajos generando incumplimientos en las especificaciones técnicas o mermando la calidad de los elementos (ANCP, 2015).

³⁴ Son compromisos legalmente contraídos que al cierre de la vigencia fiscal no se han atendido por no haberse completado las formalidades necesarias que hagan exigible el pago al terminarse el año. Deberán constituirse en Reserva presupuestal mediante resolución motivada expedida por el ordenador del Gasto (Decreto 111, 1996, art. 52).

³⁵ Ley 1089 de 2003 reglamentada por el Decreto 1074 de 2015, establece que la adquisición de bienes y servicios destinados a la seguridad y defensa nacional que sean de producción nacional, en la cantidad, calidad y oportunidad requerida, debe efectuarse con los productores nacionales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expedirá la certificación, confrontando el listado remitido por el Ministerio de Defensa Nacional, con la información contenida en su Registro de Productores de Bienes de Nacionales (RPBN).

Frente a las afirmaciones del Estudio del Sector realizado por la ANCP es importante mencionar que la Subdirección de Normas Técnicas del MDN es la responsable de realizar el acompañamiento en el proceso de producción y en la recepción del material aplicando la Guía para la evaluación de la conformidad (guía que también se aplica en los AMP), la cual establece una verificación de la compra de materia prima y de la producción cuando se encuentre en un 2%, 80% y 100% de la producción. Por lo anterior, esta investigación se permite dejar constancia que no está de acuerdo con esa afirmación, pues una de las funciones no sólo de la Subdirección de Normas Técnicas sino de los supervisores del MDN, es velar por el cumplimiento del proceso contractual a través de un riguroso control en la producción.

Muestra del seguimiento exhaustivo realizado, es la solicitud de la realización, por parte del MDN, de más veinticinco (25) comités arbitrales por incumplimiento, ya sea en el plazo de ejecución o de la calidad del material por parte de los contratistas.

Ahora bien, sí es importante mencionar y reconocer que los plazos de ejecución eran establecidos con base en la premura de la satisfacción de la necesidad y la falta de planeación de las unidades ejecutoras y no con base en la capacidad de producción real de las empresas, lo cual si podría ser una causa de los futuros incumplimientos.

Cabe señalar que todos los procesos adelantados por el procedimiento de Bolsa se realizaron únicamente con productores nacionales, esto en cumplimiento de la ley 1089 de 2006. Por su parte, la licitación que estructuró la ANCP, aplicó la ley 816 de 2003 por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública. Esto implica que ya no es obligatorio ser Productor Nacional para convertirse en un futuro proveedor, lo cual va en

contravía de uno de los riesgos identificados en el estudio de mercado realizado por la misma agencia (ANCP, 2015, p 25):

“Cuando hay precios artificialmente bajos, los bienes generalmente no cumplen con las especificaciones técnicas o con las cantidades pactadas en el contrato, en este sentido algunos proveedores manifiestan que no existe un control objetivo a la hora de la entrega. Incluso, en algunos casos los bienes son importados, pese a la presentación del RPBN ”

En el Acuerdo, como se mencionó en el numeral 3.4, se identificó que no establecer el plazo de ejecución con base en la capacidad real de producción era una causa de futuros incumplimientos; por lo anterior, el establecimiento de plazos obedeció a un estudio juicioso de la producción que no estuviera únicamente limitado al informe de la maquinaria, como se realizaba en el procedimiento con la BMC. Para ello, el plazo establecido consideró además el tipo de producto y la cantidad de elementos a adquirir en la operación secundaria. Por otro lado, y como un mecanismo adicional de control, tanto la ANCP como la entidad estatal podrían realizar en cualquier momento visitas de seguimiento a los lugares de producción³⁶.

Al igual que en el procedimiento de Bolsa, el AMP referenció para la entrega, como ya se mencionó, el cumplimiento de la Guía de evaluación de la conformidad del MDN, la cual establece que se deberá realizar junto con el proveedor adjudicatario, la reunión de coordinación que se formalizará a más tardar siete (7) días posterior a la firma de la orden de Compra.

En caso de incumplimiento a las obligaciones del Proveedor derivadas del AMP, la Agencia adelantará el procedimiento establecido en la ley para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Dependiendo de la gravedad del incumplimiento del Proveedor

³⁶ Cláusula 6 del AMP de material de Intendencia CCE-311-1AMP-2015.

podrá imponer multas o bien, suspender temporalmente o de manera definitiva al proveedor. La suspensión se puede presentar por incumplimiento de las especificaciones técnicas de los productos descritas en los documentos, por el incumplimiento en el tiempo de entrega, por no realizar en tres oportunidades el evento de cotización o por no actualizar la garantía de cumplimiento en los términos establecidos por la ANCP.

Como novedoso en este procedimiento, se encontró que, en el evento de retraso en los tiempos de entrega establecidos en el cronograma, se generan descuentos a favor de la entidad Compradora. El descuento será del 1% por cada siete (7) días calendario de retraso. Esto busca que los contratistas cumplan y vean la medida como un desincentivo para incumplir, por cuanto podrían ver disminuido su pago por el retraso injustificado de su obligación. Veamos ahora en la práctica qué ha sucedido en realidad.

En el año 2015 con el procedimiento de la BMC, se presentaron 27 operaciones de mercado abierto prorrogadas de las 34 celebradas, lo cual representa un 79% de operaciones prorrogadas.

3.52.2.2. Acuerdo Marco de Precios

En el año 2016 con AMP, se registraron 57 prórrogas de las órdenes de compra, lo que representa el 29% del total de 196 órdenes. Al hacer una comparación proporcional, es decir teniendo en cuenta el número total de operaciones de mercado abierto o de órdenes de compra prorrogadas respectivamente, se evidencia un mejoramiento notable al pasar de 79% del total en la BMC a un 29% en el AMP en el número de prórrogas realizadas.

Ahora, frente al tiempo de entrega (que es un tema del se profundizará en el numeral 3.5.3.2 Análisis de la Variable Tiempo de Entrega (TE) antes y después de la aplicación del Acuerdo) la tabla No. 11 compara el tiempo inicialmente pactado con el tiempo real tomado por el contratista

para el cumplimiento en el procedimiento adelantado a través del AMP. En promedio se evidenció que se los contratistas se tomaron 1,15 veces más de tiempo del inicialmente pactado. Comparando estas cifras con las arrojadas en la tabla No. 10 que buscaba reflejar la situación con el procedimiento de la BMC, se presenta una mejora muy significativa al pasar de 2,9 veces como tiempo de entrega, a 1,15.

TABLA No. 11 PLAZOS DE CUMPLIMIENTO EN EL AMP (2016)

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	TIEMPO INICIALMENTE PACTADO	TIEMPO REAL TOMADO
1	BOTA DE COMBATE TIPO DESIERTO MEDIA CAÑA EN CUERO Y LONA BI DENSIDAD	120	205
2	BOTA PANTANERA	120	80
3	CALZADO DE CALLE PARA HOMBRE EN MATERIAL SINTÉTICO	90	98
4	CAMISETA VERDE	90	156
5	CANTIMPLORA CON JARRO PORTACANTIMPLORA Y GANCHO	90	105
6	CHAQUETA DE CAMPAÑA TIPO DESIERTO	90	99
7	CINTURÓN CHAPA METALICA	90	74
8	CINTURÓN TIPO REATA	90	108
9	JUEGO DE CAMA	90	83
10	CALCETIN PARA USO CON ZAPATO	90	90
11	MORRAL DE ASALTO	90	80
13	PONCHO IMPERMEABLE	90	107
14	SOBRECARPA	90	137
15	TOLDILLO	90	108
16	TULA CON CIERRE DE CREMALLERA	90	95
18	CALCETIN PARA USO CON BOTA DE COMBATE	90	80
19	CHALECO PARA DIEZ PROVEEDORES DE MUNICION	90	137
20	COLCHON Y ALMOHADA EN ESPUMA DE POLIURETANO	90	140
21	FRAZADA TÉRMICA	90	106
22	HAMACA CON TOLDILLO INCORPORADO	90	139
23	MORRAL DE CAMPAÑA CON PARRILLA METÁLICA TIPO SELVA	90	99
24	PANTALONCILLO TIPO BOXER	90	80
25	TOALLA	90	95
26	BOTA TENIS	90	49

Fuente: Órdenes de Compra ANCP

Por otro lado, a veintiséis (26) órdenes de compra de las 196 en total realizadas por el MDN (13% del total) se les aplicó el descuento del uno por ciento por demora de siete días en la entrega acordada. En realidad, el descuento en la factura, no necesariamente se traduce en una mejora para la Entidad Estatal, por cuanto ante el vacío en el procedimiento, se les ha otorgado a los contratistas una prórroga automática de 6 días para el cumplimiento. Así que la medida, en parte, no ha logrado el fin buscado.

De acuerdo con el informe de supervisión realizado por la Agencia para el presente acuerdo, durante el periodo comprendido entre el 23 de diciembre de 2015 al 30 de junio de 2017, una (1) Entidad Compradora reportó posibles incumplimientos por parte de uno de los Proveedores del Acuerdo tal como se detalla a continuación:

1. Manufactura Cadugi SAS

No. Orden	ENTIDAD	RAZONES DE LA ENTIDAD	FECHA DEL REPORTE DE LA ENTIDAD	FECHA DE AUDIENCIA	RESULTADOS
9525	Fuerza Aérea Colombiana	El Proveedor no está cumpliendo con las fechas definidas en el Cronograma para la entrega del Producto, acordado en la reunión de coordinación ni con la entrega de los Productos en los plazos establecidos en los Documentos del Proceso.	20-oct-16	01-feb-17	Colombia Compra Eficiente determinó finalizar la actuación administrativa, ya que el Proveedor desplegó lo necesario para entregar los bienes contratados en la Orden de Compra.

Es importante mencionar que de las visitas realizadas por el Ministerio (MDN, 2016), las unidades ejecutoras (Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea Colombiana, Policía Nacional) reportaron más incumplimientos de proveedores a la ANCP (6 para ser exactos), sin embargo, por los largos periodos para la asignación de la fecha de la audiencia, sólo la realizada por la FAC (Fuerza Aérea Colombiana), llegó a esa instancia.

El manejo de los incumplimientos no ha mejorado con el instrumento de política pública. De los seis (6) incumplimientos reportados por las unidades ejecutoras, tan sólo uno fue adelantado por Agencia y con demoras de más de tres meses entre su reporte y la audiencia de descargos.

Por otro lado, queda claro que el proceso de incumplimiento tanto en el proceso de BMC como por AMP no está en manos de la Entidad Estatal, sino en manos del comité arbitral en el primer caso y en manos de la ANCP en el segundo, y en ambos casos los procedimientos son largos, lo que conduce a que el contratista de todos modos cumpla de manera extemporánea.

A manera de conclusión, comparando los procesos adelantados mediante el uso de la BMC, con el uso del AMP hubo una mejora sustancial tanto en el número de prórrogas de plazos de entrega, como en el número de incumplimientos contractuales. Esto se explica por un lado, en que la fijación de los plazos de entrega estaba determinada por el mismo AMP basados en un análisis detallado del proceso productivo y no en el capricho de la Entidad Estatal. Y por otro lado, por cuanto se continúa haciendo seguimientos y visitas a los proveedores para minimizar los incumplimientos (práctica que se ha hecho tanto en el procedimiento BMC como en el de AMP), dando así aplicación a la Guía de Conformidad. Pese al mejoramiento en el número de incumplimientos, se observa que el manejo de los mismos sigue siendo ineficiente para la entidad estatal, quien no ve en la ANCP la entidad idónea para adelantarlos y por tanto se recomienda que en la estructuración de un futuro Acuerdo, sea la entidad estatal directamente la encargada de adelantar el procedimiento de incumplimiento por ser quien mejor puede administrar el riesgo y de esta manera evitarlo.

Con el fin de hacer más oportuno y eficiente el procedimiento y basados en el documento CONPES 3714 (2011, p. 33) que trata sobre el manejo de riesgos previsibles en materia de contratación pública, el cual establece: “el riesgo debe ser asumido por quien mejor pueda

administrarlo”, nos permitimos recomendar que la ANCP incorpore un mecanismo jurídico para que sean las Entidades Estatales contratantes (usuarios finales) las que puedan adelantar directamente los procesos para la declaratoria de incumplimiento. Esta recomendación nace del reconocimiento que son las entidades estatales las que se ven directamente afectadas ante los incumplimientos de los contratistas y las que interactúan, hacen seguimiento y por tanto conocen en detalle el desempeño de su contratista, razón por la cual son ellas las mejor llamadas a realizar sus audiencias con la oportunidad y eficacia que el Sistema de Compra Pública requiere, eliminando así el perverso incentivo que hoy malinterpretan y usan indebidamente los contratistas incumplidos al considerar que tienen un mayor tiempo para cumplir con la entrega de los bienes prometidos, por la demora en el proceso mismo que adelanta la ANCP.

3.5.2.3 Reacciones al Instrumento de Política Pública

3.5.2.3.1 Antecedentes a la utilización del Acuerdo Marco de Precio:

En el caso del procedimiento por BMC, los incumplimientos en los plazos de ejecución y la baja calidad de los bienes ocasionó que algunas entidades compradoras (Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea Colombiana y Policía Nacional) no participaran de la compra centralizada adelantada en el mes junio del año 2015. Para dar un ejemplo y continuando con el último proceso centralizado estructurado en el MDN en el año 2015, en el cual se dio uso al instrumento del BMC sí contó con la participación parcial de la Policía Nacional (PONAL), Armada de la República de Colombia (ARC) y Ejército Nacional de Colombia (EJC). La Fuerza Aérea Colombiana (FAC) manifestó que no estaba interesada en participar en el proceso, entre otras razones ya expuestas por ellos que se relacionaban con los incumplimientos registrados en los contratos celebrados en la vigencia 2012 al 2014. Así las cosas, varias de las unidades ejecutoras de estas entidades preferían adelantar sus procesos de manera independiente.

En el caso de las compras de FAC los montos no superaban la mínima cuantía³⁷, por tanto, podía adelantarse un proceso por esta modalidad siendo una modalidad más expedita que la Selección Abreviada.

3.5.2.3.2 Metodología para evaluar la reacción del Instrumento

En aras de adelantar unas compras exitosas y respondiendo a la intención de hacer de la política de contratación un proceso construido por todos los actores, la Dirección de Contratación del Ministerio de Defensa programó en el año 2017 visitas de seguimiento tanto a las cuatro unidades más representativas en la compra de Material de Intendencia dentro de sus unidades ejecutoras: El Comando Logístico del Ejército Nacional, la Dirección de Abastecimientos de la Armada Nacional, la Jefatura de Apoyo Logístico de la Fuerza Aérea Colombiana y el Grupo de Intendencia de la Policía Nacional. Ellas ejecutan el 90% de la compra total de este tipo de elementos para la Fuerza Pública, como a los OCHO (8) proveedores que obtuvieron el puntaje de productor nacional en la licitación realizada por ANCP, con el fin de verificar la implementación del instrumento de AMP.

Para ello se desarrolló una guía metodológica que le permitiera a la Dirección de contratación evaluar si se había cumplido con lo establecido en el acuerdo así:

TABLA No. 12 GUÍA METODOLÓGICA DE VISITA DE SEGUIMIENTO

GUÍA PARA VISITA A UNIDAD EJECUTORA	GUÍA PARA VISITA A PROVEEDOR
Diligenciamiento de la solicitud de cotización y que la misma no exceda el valor del catálogo de precios.	Mantener la capacidad mínima exigida
Diligenciamiento del formulario de los estudios previos en la T.V.E.C	No haber cambiado el lugar de producción

³⁷ La mínima cuantía es el valor equivalente al diez por ciento (10%) de la menor cuantía de una Entidad Estatal. El procedimiento para establecer la menor cuantía está descrito en el literal (b) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 que sirve de guía para determinar la menor y la mínima cuantía de una Entidad Estatal. En el caso de las unidades del Ministerio de Defensa la menor cuantía equivale a 1000 SMLMV, teniendo en cuenta que su presupuesto es igual o mayor a 1.200.000 SMLMV

GUÍA PARA VISITA A UNIDAD EJECUTORA	GUÍA PARA VISITA A PROVEEDOR
Verificación que la Orden de Compra se haya realizado con el proveedor que ofreció el menor valor	Dar respuesta a consultas, solicitudes de cotización y reclamos de la entidad
Regulación Presupuestal (Certificado de Disponibilidad Presupuestal anterior a la Orden de Compra)	Los productos sean bienes nacionales
Reunión de Coordinación en los plazos establecidos	Tener actualizada la garantía de cumplimiento
Cronograma de acuerdo a la Guía de Evaluación de la Conformidad	Verificar que la unidad no haya solicitado garantías adicionales durante la operación secundaria
Percepción del Mecanismo	Percepción del Mecanismo

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Dirección de Contratación Estatal. Informe de Seguimiento Contractual. (2017).

En el caso de la entidad estatal y el proveedor se aplicó la guía respectivamente. Frente al tema de la percepción se realizó una encuesta con la pregunta abierta sobre su experiencia con el instrumento. Los resultados se detallan a continuación:

3.5.2.3.2 Reacciones de la Entidad Estatal:

En términos generales, para las cuatro unidades visitadas que agrupan el 90% de las compras realizadas por el sector defensa en el AMP de Intendencia, la herramienta ha sido exitosa, no sólo por la eficiencia medida tanto en una menor disposición de tiempo, de recursos humanos y administrativos en el proceso contractual, sino además por la transparencia que la información en línea genera, evitado cuestionamientos asociados con corrupción como anónimos, quejas e interposición de recursos entre otros.

Se han identificado problemas menores de implementación que conforme avanza y se masifica su utilización se han ido corrigiendo y mejorando tales como:

1. Problemas en la plataforma (No disponibilidad).

2. Falta de articulación de las políticas financieras de la entidad con las establecidas en el Pliego (pagos a máximo 30 días, contratación con vigencias futuras, obligación de publicación y aprobación de las facturas).
3. No tener a disposición el formato para reportar posibles incumplimientos desde el inicio del Acuerdo.
4. Definir el criterio de la ANCP respecto al descuento por días de retraso.
5. Problemas en las prendas que requieren diferenciación por tallas³⁸.

Por otra parte, el instrumento del AMP ha mostrado ser efectivo, razón por la cual, en el caso de FAC y la PONAL han solicitado la posibilidad de incluir un mayor número de elementos. Los productos adicionados por solicitud de los interesados en el Acuerdo son los siguientes:

TABLA No. 13 ELEMENTOS ADICIONALES INCLUIDOS EN EL AMP (2016)

No.	ENTIDAD	FECHA	ARTÍCULO
1	Ministerio de Defensa	23-mar-16	Calcetín para uso con bota de combate tipo II con propiedad antibacterial (NTMD-0230-A2)
2	Ministerio de Defensa	23-mar-16	Cobija con propiedad antibacterial (NTMD 0076 A4)
3	Ministerio de Defensa	16-mar-16	Camiseta y Camiseta estampada con propiedad antibacterial (NTMD-0077-A8)
4	Fuerza Aérea Colombiana	8-jul-16	Chaleco ET FAC-089
5	Fuerza Aérea Colombiana	8-jul-16	Portacantimplora ET-FAC 088
6	Fuerza Aérea Colombiana	8-jul-16	Mosquitero ET FAC-090
7	Fuerza Aérea Colombiana	8-jul-16	Tula(ET-FAC-087)
8	Fuerza Aérea Colombiana	8-jul-16	Poncho (ET FAC-091)
9	Fuerza Aérea Colombiana	8-jul-16	Uniforme Deportivo (ET-FAC- 065)

³⁸ Es conocido que el catálogo de precios del AMP estableció unos precios diferenciados dependiendo el volumen de productos a adquirir. A medida que aumenta la cantidad disminuye el precio de los elementos. La Entidad Estatal, adquirió un total de 676.752 camisetas, pero al momento de tallarlas el precio aumentó por la cantidad por talla y no por la cantidad total adquirida por la Unidad.

No.	ENTIDAD	FECHA	ARTÍCULO
10	Fuerza Aérea Colombiana	25-jul-16	Chaqueta de Campaña (ET-FAC-092)
11	Fuerza Aérea Colombiana	25-jul-16	Kit de Arnés (ET-FAC-0086)
12	Policía Nacional	1-dic-16	Chaleco reflectivo tipo cerrado (NTMD-0327)
13	Policía Nacional	1-dic-16	Sombrero Doble Faz (NTMD-0091)
14	Policía Nacional	1-dic-16	Camisa formal para dama (NTMD-0075-A7)
15	Policía Nacional	1-dic-16	Camisa formal para hombre (NTMD-0053-A6)
16	Ministerio de Defensa	2-dic-16	Calcetín Tipo I actividad bactericida (NTMD-0230-A2)
17	Ministerio de Defensa	1-mar-17	Bota de Combate media caña en cuero (NTMD-0099-A5)
18	Ministerio de Defensa	30-mar-17	Colchón con almohada (JEMPP-CEDE4-DIETE-FT 00043-INT)
19	Ministerio de Defensa	8-jun-17	Suéter térmico (NTMD-0221-A4)
20	Policía Nacional	8-jun-17	Camiseta tipo polo reflectiva (ET-PN-217)
21	Policía Nacional	8-jun-17	Chaqueta de policía judicial e inteligencia (ET-PN-151-A3)
22	Policía Nacional	8-jun-17	Sombrero tipo Camboyana (ET-PN-150-A1)
23	Policía Nacional	8-jun-17	Gorra beisbolera (ET-PN-192-A4)

Fuente: Catálogo de Precios del Acuerdo de Precios de Intendencia. Consultado el 22-07-2017. <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/intendencia/material-de-intendencia>

Es importante mencionar que el liderazgo en el uso de la herramienta del AMP lo ha mostrado la Policía Nacional, entidad que lo ha posicionado como un caso de éxito del Sistema de Compra Pública, por haber logrado con este instrumento que la programación contractual sea ejecutada en forma eficiente, transparente y responsable³⁹. Pese a este reconocimiento al sistema de compra pública, hecho por la Policía, el resto de entidades del sector no han sido ajenas a criticar de manera constructiva el instrumento.

3.5.2.3.3 Reacciones de los oferentes:

Para los ocho oferentes visitados y cuyas guías se encuentran en la carpeta de informes de la Dirección de Contratación Estatal ha sido exitoso el instrumento, por cuanto también les ha significado un ahorro de recursos en la presentación de sus ofertas y una disponibilidad de

³⁹ Colombia Compra Eficiente (2016). Casos Exitosos. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/videos/casos-de-exito-del-uso-del-sistema-de-compra-publica>

información en tiempo real de las necesidades de las entidades estatales. Adicionalmente, mayor agilidad a la hora de recibir el pago.

Sin embargo señalan que los precios siguen siendo muy bajos debido a factores externos que no se tuvieron en cuenta en el momento de establecer el precio en la operación primaria y que pese a que fueron solicitadas sus alzas a la ANCP, esta solicitud fue negada⁴⁰.

A manera de conclusión, tanto para las unidades ejecutoras como para los proveedores visitados el procedimiento desarrollado con el AMP de intendencia ha sido exitoso y ha logrado aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos tanto de las entidades como de los contratistas. Ha disminuido las controversias contractuales y cualquier manifestación de corrupción por parte de la ciudadanía, entes de control y los mismos proveedores. La publicidad en tiempo real que se logra a través de la utilización de una herramienta en línea, ha permitido tanto un mayor control y seguimiento por parte de todos los actores de proceso, como la aplicación adecuada del principio de transparencia en la gestión contractual.

3.5.3 Análisis Cuantitativo

Teniendo clara la metodología explicada en el numeral 3.5.1 se procede a realizar las pruebas en las tres variables escogidas así:

3.5.3.1 Análisis de la Variable Precios (P)

Para abordar este punto, es pertinente hacer unas aclaraciones de la forma como se obtuvieron los datos, para así lograr una adecuada comparación, que nos permita obtener unas apropiadas conclusiones.

⁴⁰ Alzas en el dólar, aumento en los precios commodities: algodón.

1. Se comparan únicamente aquellos elementos comunes en los dos procesos (BMC y AMP).
2. Se comparan únicamente aquellos elementos que tienen la misma norma o especificación técnica.
3. Para obtener el valor unitario de cada uno de los productos, en el caso de la BMC, es necesario incluir el valor de IVA y los costos asociados a su procedimiento.
4. Para los productos que tienen una doble puja (caso de la BMC), el precio es el promedio de las dos operaciones de mercado abierto.
5. Para obtener el valor unitario de cada uno de los productos en el caso del AMP, es necesario incluir el valor de IVA que se encuentra discriminado en las respectivas órdenes de compra.
6. Para los productos que tienen más de una orden de compra el precio se obtiene del promedio ponderado de ellas.
7. Los precios son constantes tomado como año base el 2015. Esto implica que los precios de los bienes del año 2016 (Adquiridos a través del AMP) están en su valor nominal corregidos por el factor denominador por el índice de precios al productor (IPP) ⁴¹.

Resumen de los datos y sus diferencias:

TABLA No. 14 DIFERENCIA DE PRECIOS COSNTANTES BMC (2015) Y AMP (2016)

ÍTE M	DESCRIPCIÓN	VALOR UNITARIO BMC	VALOR UNITARIO AMP	VALOR UNITARIO AMP	DIFERENCI A
		PRECIOS CONSTANTE S 2015	PRECIOS CORRIENTE S 2016	PRECIOS CONSTANTE S 2016	

⁴¹ Los precios constantes se encuentran afectados por el factor de corrección generalmente este factor es la inflación. Teniendo en cuenta que el precio de los bienes que vamos a comparar pertenecen al sector manufacturado, el factor corrector será el índice de Precios al Productor para dicho sector. De acuerdo con las cifras publicadas Departamento Administrativo Nacional de estadística (DANE) el IPP para el año 2016 es de 3,02%

ÍTE M	DESCRIPCIÓN	VALOR UNITARIO BMC PRECIOS CONSTANTE S 2015	VALOR UNITARIO AMP PRECIOS CORRIENTE S 2016	VALOR UNITARIO AMP PRECIOS CONSTANTE S 2016	DIFERENCI A
1	BOTA DE COMBATE TIPO DESIERTO	132.171,04	161.308,63	156.437,11	24.266,07
2	BOTA PANTANERA	22.535,24	28.533,44	27.671,73	5.136,49
3	CALZADO DE CALLE PARA HOMBRE EN MATERIAL SINTÉTICO	55.927,02	72.109,27	69.931,57	14.004,55
4	CAMISETA VERDE	4.897,01	6.846,16	6.639,41	1.742,40
5	CANTIMPLORA CON JARRO PORTACANTIMPLORA Y GANCHO	45.476,29	39.630,47	38.433,63	-7.042,66
6	CHAQUETA DE CAMPAÑA TIPO DESIERTO	204.858,31	205.112,80	198.918,39	-5.939,92
7	CINTURON CHAPA METALICA	11.579,80	10.527,07	10.209,15	-1.370,65
8	CINTURON TIPO REATA	20.221,51	20.076,75	19.470,43	-751,08
9	JUEGO DE CAMA	37.827,92	48.716,49	47.245,25	9.417,33
10	CALCETIN PARA USO CON ZAPATO	3.507,61	4.034,80	3.912,95	405,34
11	MORRAL DE ASALTO	94.983,55	104.260,80	101.112,12	6.128,57
12	PIJAMA	23.090,82	20.756,23	20.129,39	-2.961,43
13	PONCHO IMPERMEABLE	68.464,11	73.070,52	70.863,79	2.399,68
14	SOBRECARPA	90.279,36	108.612,16	105.332,07	15.052,71
15	TOLDILLO	26.610,18	29.238,18	28.355,19	1.745,01
16	TULA CON CIERRE DE CREMALLERA	71.377,93	102.852,87	99.746,71	28.368,78
17	UNIFORME DEPORTIVO	23.960,40	20.772,99	20.145,65	-3.814,75
18	CALCETIN PARA USO CON BOTA DE COMBATE	4.517,66	5.523,03	5.356,23	838,57
19	CHALECO PARA DIEZ PROVEEDORES DE MUNICION	163.460,40	134.979,31	130.902,93	-32.557,47
20	COLCHON Y ALMOHADA EN ESPUMA DE POLIURETANO	132.535,18	124.109,76	120.361,65	-12.173,53
21	FRAZADA TÉRMICA	89.076,24	79.702,99	77.295,96	-11.780,28
22	HAMACA CON TOLDILLO INCORPORADO	186.457,54	158.352,69	153.570,44	-32.887,10
23	MORRAL DE CAMPAÑA CON PARRILLA METÁLICA TIPO SELVA	277.743,12	322.316,91	312.582,94	34.839,82
24	PANTALONCILLO TIPO BOXER	4.987,80	5.991,72	5.810,77	822,97
25	TOALLA	8.688,24	8.800,90	8.535,11	-153,13
26	BOTA TENIS	44.089,74	53.301,05	51.691,36	7.601,62
PROMEDIO DE LAS DIFERENCIAS (\bar{D})					1.589,92
DESVIACIÓN ESTANDAR (δ)					15.397,28
TAMAÑO DE LA MUESTRA (N)					26

Fuente: Operaciones de Mercado Abierto del contrato de comisión 04-2015 y las Órdenes de Compra realizadas en el año 2016.

Aplicación de la metodología:

a. Identificar una hipótesis nula (H_0): En este caso de estudio nuestra hipótesis nula manifiesta que **NO** ha habido cambio significativo en los precios de los bienes antes y después del (AMP).

(H_0) = No se presentan variaciones en el precio antes y después del AMP

b. Identificar una hipótesis alterna (H_a): En este caso de estudio nuestra hipótesis alternativa manifiesta que **SÍ** ha habido cambio significativo en las tres variables antes y después del (AMP).

(H_a) = **SÍ** Se presentan variaciones en el precio antes y después del AMP

c. Consultar la tabla T con los grados de libertad de libertad. En este caso tenemos un p de 0,04 que sigue siendo válido para las conclusiones de la investigación:

Tabla T (α , n-1)

Tabla T (0,02, 25) = 2,48

d. Construcción del estadístico:

$$t = \bar{D} / (\delta / \sqrt{n})$$

Donde,

\bar{D} = Promedio de las diferencias de las dos muestras

δ = Desviación Estándar Muestral

n = tamaño de la muestra

$$t = \bar{D} / (\delta / \sqrt{n})$$

$$t = 0,52$$

e. Interpretación de resultados: Tenemos dos posibles resultados que se describen a continuación:

RANGO	DECISIÓN
$-2,48 > t > 2,48$	Rechazo la hipótesis nula con un 96% de confiabilidad
$-2,48 < t < 2,48$	No Rechazo la hipótesis nula con un 96% de confiabilidad

Análisis y conclusión

Teniendo en cuenta que el estadístico t calculado se encuentra entre el rango (-2,48, 2,48), no podemos rechazar la hipótesis nula. Es decir, no se evidencia cambio estadísticamente significativo en los precios del material de intendencia a través del AMP. Esto no resulta sorprendente porque desde la estructuración del Acuerdo, se identificó que una de las posibles causas del incumplimiento en la calidad y en los plazos de ejecución se debía a los precios bajos que se obtenían a través de procedimiento con la BMC. En algunos elementos, se observa por ejemplo que la puja definitiva finalizaba con un porcentaje de disminución cercano al 50% del valor establecido en el estudio de mercado realizado por la entidad y en la ejecución era precisamente en estos elementos donde más se presentaba incumplimiento.

Si bien es cierto que una de las finalidades de los AMP es la de generar economías de escala y en consecuencia generar una disminución de los precios, también es cierto que el proceso centralizador ya se estaba realizando desde el MDN. Por otro lado es importante señalar que el valor total negociado en el 2016 a través de AMP (\$52.850.883.615) fue tan sólo el 57% del valor total negociado a través de la BMC (\$92.032.493.014,94).

Sacar la conclusión del éxito de la política pública evaluando sólo este indicador sería incorrecto, porque el concepto del mayor valor por dinero no se define como “pagar menos” sino “pagar lo justo” teniendo en cuenta no sólo el principio de economía sino de eficiencia y eficacia que evaluaremos más adelante.

3.5.3.2 Análisis de la Variable Tiempo en el Proceso Contractual (TPC)

Nuevamente, es pertinente hacer unas aclaraciones de la forma como se obtuvieron los datos, para así lograr una adecuada comparación que nos permita obtener unas apropiadas conclusiones.

1. Se comparan únicamente aquellos elementos comunes en los dos procesos.
2. Se comparan únicamente aquellos elementos que tienen la misma norma o especificación técnica.
3. Para obtener la fecha de inicio del proceso de contratación en el caso de la BMC, se tomó la Resolución 5052 del 19 de junio de 2015 por la cual se ordena la apertura de la Selección Abreviada 04 cuyo objeto es la adquisición de Material de Intendencia.
4. Para obtener la fecha de finalización del proceso de contratación en el caso de la BMC, se tomó la fecha de la operación de mercado abierto que relaciona en la tabla No. 15 para cada elemento. Para el caso de los bienes que tuvieron doble puja se tomó la fecha de la operación de mercado abierto de la primera puja, toda vez la segunda puja se dio por una solicitud expresa de la entidad estatal de partir los lotes y no por una demora en el procedimiento, las fechas se relacionan para cada elemento en la tabla No. 15.

5. Para obtener el número de días que dura el proceso de contratación a través de AMP, se tomó por cada elemento la fecha de inicio del evento de cotización y la fecha de la orden de compra y se estableció un promedio por elemento.

Resumen de los datos y sus diferencias:

TABLA No. 15 DIFERENCIA EN DÍAS DE PROCESO DE CONTRATACIÓN

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	FECHA INICIO PROCESO BMC 2015	FECHA DE ADJUDICACIÓN BMC 2015	TIEMPO MEDIDO EN DÍAS BMC	FECHA INICIO PROCESO AMC 2016	FECHA DE ADJUDICACIÓN AMC 2016	TIEMPO MEDIDO EN DÍAS AMC	DIFERENCIA DE DÍAS AMP – BMC
1	BOTA DE COMBATE TIPO DESIERTO	19/06/2015	31/07/2015	42	28/10/2016	11/11/2016	14	(28,00)
2	BOTA PANTANERA	19/06/2015	4/08/2015	46	3/03/2016	22/03/2016	19	(27,00)
3	CALZADO DE CALLE PARA HOMBRE EN MATERIAL SINTÉTICO	19/06/2015	31/07/2015	42	16/02/2016	03/03/2016	16	(26,00)
4	CAMISETA VERDE	19/06/2015	3/08/2015	45	5/08/2016	22/08/2016	17	(28,00)
5	CANTIMPLORA CON JARRO PORTACANTIMPLORA Y GANCHO	19/06/2015	3/08/2015	45	28/10/2016	18/11/2016	21	(24,00)
6	CHAQUETA DE CAMPAÑA TIPO DESIERTO	19/06/2015	31/07/2015	42	19/04/2016	02/05/2016	13	(29,00)
7	CINTURON CHAPA METALICA	19/06/2015	3/08/2015	45	18/02/2016	29/02/2016	11	(34,00)
8	CINTURON TIPO REATA	19/06/2015	4/08/2015	46	28/10/2016	11/11/2016	14	(32,00)
9	JUEGO DE CAMA	19/06/2015	10/09/2015	83	16/02/2016	05/03/2016	18	(65,00)
10	CALCETIN PARA USO CON ZAPATO	19/06/2015	3/08/2015	45	17/08/2016	06/09/2016	20	(25,00)
11	MORRAL DE ASALTO	19/06/2015	31/07/2015	42	21/04/2016	17/05/2016	26	(16,00)
12	PIJAMA	19/06/2015	3/08/2015	45	4/03/2016	16/03/2016	12	(33,00)
13	PONCHO IMPERMEABLE	19/06/2015	3/08/2015	45	5/08/2016	22/08/2016	17	(28,00)
14	SOBRECARPA	19/06/2015	31/07/2015	42	5/08/2016	22/08/2016	17	(25,00)
15	TOLDILLO	19/06/2015	31/07/2015	42	22/02/2016	04/03/2016	11	(31,00)
16	TULA CON CIERRE DE CREMALLERA	19/06/2015	31/07/2015	42	22/02/2016	04/03/2016	11	(31,00)
17	UNIFORME DEPORTIVO	19/06/2015	4/08/2015	46	8/11/2016	23/11/2016	15	(31,00)
18	CALCETIN PARA USO CON BOTA DE COMBATE	19/06/2015	11/08/2015	53	2/08/2016	20/08/2016	18	(35,00)
19	CHALECO PARA DIEZ PROVEEDORES DE MUNICION	19/06/2015	4/08/2015	46	16/02/2016	03/03/2016	16	(30,00)
20	COLCHON Y ALMOHADA EN ESPUMA DE POLIURETANO	19/06/2015	17/09/2015	90	20/10/2016	31/10/2016	11	(79,00)
21	FRAZADA TÉRMICA	19/06/2015	6/08/2015	48	28/10/2016	13/11/2016	16	(32,00)
22	HAMACA CON TOLDILLO INCORPORADO	19/06/2015	25/09/2015	98	28/10/2016	11/11/2016	14	(84,00)
23	MORRAL DE CAMPAÑA CON PARRILLA METÁLICA TIPO SELVA	19/06/2015	4/08/2015	46	21/04/2016	17/05/2016	26	(20,00)
24	PANTALONCILLO TIPO BOXER	19/06/2015	10/08/2015	52	16/02/2016	08/03/2016	21	(31,00)

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	FECHA INICIO PROCESO BMC 2015	FECHA DE ADJUDICACIÓN BMC 2015	TIEMPO MEDIDO EN DÍAS BMC	FECHA INICIO PROCESO AMC 2016	FECHA DE ADJUDICACIÓN AMC 2016	TIEMPO MEDIDO EN DÍAS AMC	DIFERENCIA DE DÍAS AMP – BMC
25	TOALLA	19/06/2015	8/09/2015	81	17/08/2016	07/09/2016	21	(60,00)
26	BOTA TENIS	19/06/2015	6/08/2015	48	17/02/2016	03/03/2016	15	(33,00)
PROMEDIO DE LAS DIFERENCIAS (\bar{D})								(32,27)
DESVIACIÓN ESTANDAR (δ)								16,98
TAMAÑO DE LA MUESTRA (N)								26,00

Fuente: Operaciones de Mercado Abierto del contrato de comisión 04-2015 y las Órdenes de Compra realizadas en el año 2016.

Aplicación de la metodología:

a. Identificar una hipótesis nula (H_0): En este caso de estudio nuestra hipótesis nula manifiesta que **NO** ha habido cambio significativo en las tres variables antes y después del (AMP).

(H_0) = No se presentan variaciones en el tiempo del proceso contractual con AMP

b. Identificar una hipótesis alterna (H_a): En este caso de estudio nuestra hipótesis alternativa manifiesta que **SÍ** ha habido cambio significativo en las tres variables antes y después del (AMP):

(H_a) = Se presentan variaciones en el tiempo del proceso contractual con AMP

c. Consultar la tabla T con los grados de libertad de libertad, en este caso tenemos un p de 0,04 que sigue siendo válido para las conclusiones de la investigación:

Tabla T (α , n-1)

Tabla T (0,02, 25) = 2.48

d. Construcción del estadístico:

$$t = \bar{D} / (\delta / \sqrt{n})$$

Donde,

\bar{D} = Promedio de las diferencias de las dos muestras

δ = Desviación Estándar Muestral

n = tamaño de la muestra

$$t = \bar{D} / (\delta / \sqrt{n})$$

$$t = -10,59$$

e. Interpretación de resultados: Tenemos dos posibles resultados que se describen a continuación:

RANGO	DECISIÓN
$-2,48 > t > 2,48$	Rechazo la hipótesis nula con un 96% de confiabilidad
$-2,48 < t < 2,48$	No Rechazo la hipótesis nula con un 96% de confiabilidad

Análisis y conclusión

Teniendo en cuenta que el estadístico t calculado es mayor al valor de la Tabla T (2,48), rechazamos la hipótesis nula. Es decir, se evidencia un cambio estadísticamente significativo en los tiempos de contratación del material de intendencia a través del AMP.

Haciendo un análisis de las cifras se evidencia que en el 100% de los elementos comparados hay una disminución significativa de los tiempos del proceso de contratación y se destaca que en promedio, mediante el uso del AMP, se registra una disminución de 32 días.

El mejoramiento del indicador de eficiencia, es muy relevante en el quehacer contractual y está muy ligado con la percepción que tienen las oficinas de contratos y los oferentes

sobre el proceso contractual. Cómo ya lo vimos para ellos el AMP ha traído consigo mejoras no sólo en tiempo del proceso sino en su actividad diaria: en el caso de las entidades estatales, ya no deben realizar la estructuración de un proceso cada vez que tengan la necesidad del bien, sino que únicamente solicitan su cotización en línea y continúan con el proceso. Por su parte los oferentes no deben entregar físicamente para cada proceso ciertos documentos y requisitos que encarecían los costos de transacción, sino que a través de sistema de contratación en línea, envían su cotización y en caso de ser adjudicatarios continúan con el proceso.

3.5.3.3 Análisis de la Variable Tiempo de Entrega (TE)

Es pertinente hacer unas aclaraciones de la forma como se obtuvieron los datos, para así lograr una adecuada comparación, que nos permitan obtener unas apropiadas conclusiones.

1. Se comparan únicamente aquellos elementos comunes en los dos procesos.
2. Se comparan únicamente aquellos elementos que tienen la misma norma o especificación técnica.
3. El inicio del tiempo de entrega en el caso de la BMC es la fecha de la operación de mercado abierto.
4. El inicio del tiempo de entrega en el caso de la AMP es la fecha de la operación de mercado abierto.
5. En ambos casos, la fecha de término de plazo de entrega es la fecha del recibo a satisfacción por parte de la unidad ejecutora.
6. Resumen de los datos y sus diferencias:

TABLA No. 16 DIFERENCIA EN DÍAS DE TIEMPO DE ENTREGA

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	FECHA INICIO PLAZO ENTREGA BMC	FECHA DE ENTREGA BMC	TIEMPO MEDIDO EN DÍAS BMC	FECHA INICIO PLAZO ENTREGA BMC	FECHA DE ENTREGA BMC	TIEMPO MEDIDO EN DÍAS BMC	DIFERENCIA DE DÍAS AMP – BMC
1	BOTA DE COMBATE TIPO DESIERTO	31/07/2015	29/04/2016	273,00	9/03/2016	30/09/2016	205	(68,00)
2	BOTA PANTANERA	4/08/2015	20/05/2016	290,00	27/05/2016	15/08/2016	80	(210,00)
3	CALZADO DE CALLE PARA HOMBRE EN MATERIAL SINTÉTICO	31/07/2015	29/01/2016	182,00	9/03/2016	15/06/2016	98	(84,00)
4	CAMISETA VERDE	3/08/2015	18/11/2016	473,00	30/03/2016	2/09/2016	156	(317,00)
5	CANTIMPLORA CON JARRO PORTACANTIMPLORA Y GANCHO	3/08/2015	8/06/2016	310,00	27/05/2016	9/09/2016	105	(205,00)
6	CHAQUETA DE CAMPAÑA TIPO DESIERTO	31/07/2015	15/12/2015	137,00	07/09/2016	15/12/2016	99	(38,00)
7	CINTURON CHAPA METALICA	3/08/2015	28/12/2015	147,00	11/11/2016	24/01/2017	74	(73,00)
8	CINTURON TIPO REATA	4/08/2015	22/12/2015	140,00	4/03/2016	20/06/2016	108	(32,00)
9	JUEGO DE CAMA	10/09/2015	30/04/2016	233,00	27/05/2016	18/08/2016	83	(150,00)
10	CALCETIN PARA USO CON ZAPATO	3/08/2015	15/12/2015	134,00	9/03/2016	7/06/2016	90	(44,00)
11	MORRAL DE ASALTO	31/07/2015	29/03/2016	242,00	27/05/2016	15/08/2016	80	(162,00)
12	PIJAMA	3/08/2015	11/07/2016	343,00	16/03/2016	25/05/2016	70	(273,00)
13	PONCHO IMPERMEABLE	3/08/2015	15/03/2016	225,00	4/03/2016	19/06/2016	107	(118,00)
14	SOBRECARPA	31/07/2015	29/04/2016	273,00	04/03/2016	19/07/2016	137	(136,00)
15	TOLDILLO	31/07/2015	11/12/2015	133,00	4/03/2016	20/06/2016	108	(25,00)
16	TULA CON CIERRE DE CREMALLERA	31/07/2015	15/12/2015	137,00	4/03/2016	7/06/2016	95	(42,00)
17	UNIFORME DEPORTIVO	4/08/2015	23/12/2015	141,00	23/11/2016	30/12/2016	37	(104,00)
18	CALCETIN PARA USO CON BOTA DE COMBATE	11/08/2015	29/04/2016	262,00	27/05/2016	15/08/2016	80	(182,00)
19	CHALECO PARA DIEZ PROVEEDORES DE MUNICION	4/08/2015	11/12/2015	129,00	4/03/2016	19/07/2016	137	8,00
20	COLCHON Y ALMOHADA EN ESPUMA DE POLIURETANO	17/09/2015	31/12/2015	105,00	4/03/2016	22/07/2016	140	35,00
21	FRAZADA TÉRMICA	6/08/2015	15/12/2015	131,00	4/03/2016	18/06/2016	106	(25,00)
22	HAMACA CON TOLDILLO INCORPORADO	25/09/2015	15/04/2016	203,00	4/03/2016	21/07/2016	139	(64,00)
23	MORRAL DE CAMPAÑA CON PARRILLA METÁLICA TIPO SELVA	4/08/2015	1/02/2016	181,00	4/03/2016	11/06/2016	99	(82,00)
24	PANTALONCILLO TIPO BOXER	10/08/2015	2/08/2016	358,00	27/05/2016	15/ago/16	80	(278,00)
25	TOALLA	8/09/2015	14/12/2015	97,00	4/03/2016	7/06/2016	95	(2,00)
26	BOTA TENIS	6/08/2015	19/04/2016	257,00	27/06/2016	15/ago/16	49	(208,00)
PROMEDIO DE LAS DIFERENCIAS (\bar{D})								(110,73)
DESVIACIÓN ESTANDAR (δ)								94,77
TAMAÑO DE LA MUESTRA (N)								26,00

Fuente: Operaciones de Mercado Abierto del contrato de comisión 04-2015 y las Órdenes de Compra realizadas en el año 2016.

6. **Aplicación de la metodología:**

a. Identificar una hipótesis nula (H_0): En este caso de estudio nuestra hipótesis nula manifiesta que **NO** ha habido cambio significativo en las tres variables antes y después del (AMP).

(H_0) = No se presentan variaciones en el tiempo de entrega con AMP

b. Identificar una hipótesis alterna (H_a): En este caso de estudio nuestra hipótesis alternativa manifiesta que ha habido cambio significativo en las tres variables antes y después del (AMP):

(H_a) = Se presentan variaciones en el tiempo de entrega con AMP

c. Consultar la tabla T con los grados de libertad de libertad, en este caso tenemos un p de 0,04 que sigue siendo válido para las conclusiones de la investigación:

Tabla T (α , n-1)

Tabla T (0,02, 25) = 2.48

d. Construcción del estadístico:

$$t = \bar{D} / (\delta / \sqrt{n})$$

Donde,

\bar{D} = Promedio de las diferencias de las dos muestras

δ = Desviación Estándar Muestral

n = tamaño de la muestra

$$t = \bar{D} / (\delta / \sqrt{n})$$

$$t = (-5.95)$$

e. Interpretación de resultados: Tenemos dos posibles resultados que se describen a continuación:

RANGO	DECISIÓN
$-2,48 > t > 2,48$	Rechazo la hipótesis nula con un 96% de confiabilidad
$-2,48 < t < 2,48$	No Rechazo la hipótesis nula con un 96% de confiabilidad

Análisis y conclusión

Teniendo en cuenta que el estadístico t calculado es mayor a valor de la Tabla T (2,48), rechazamos la hipótesis nula. Es decir, se evidencia un cambio estadísticamente significativo en los tiempos de entrega del material de intendencia a través del AMP.

Haciendo un análisis de las cifras se evidencia que en el 92% de los elementos comparados hay una disminución significativa de los tiempos del proceso de contratación, en promedio a través del AMP hay una disminución de 110 días.

En análisis de este indicador de eficacia, tiene que ver con la satisfacción oportuna de las necesidades de las entidades estatales. Este mejoramiento hace que crezca la legitimidad del Acuerdo y de las unidades que pueden dotar a los uniformados y sus unidades para el cumplimiento de su misión constitucional.

En conclusión, el análisis de las variables cuantitativas nos arroja que con el AMP no se presenta una diferencia estadística frente a los precios contratados con el procedimiento de BMC, pero sí hay una disminución radical en el tiempo del proceso contractual y en los

tiempos de entrega; es decir que con el AMP, las entidades estatales están generando valor por dinero, haciendo sus procesos más económicos, eficientes y eficaces.

CONCLUSIONES

A partir de año 1993, la contratación de la Administración Pública ha sido concebida como una política pública que busca la satisfacción plena del interés general y no, como un simple conjunto de trámites y procedimientos o un mero instrumento para la adquisición de bienes y servicios para las entidades del Estado. La creencia de que la gerencia es un arte genérico que podría aplicarse indistintamente al sector público y privado y la influencia de organismos internacionales como la OCDE, hicieron que la política pública en materia de contratación pública, estuviera muy marcada por los principios de la Nueva Gestión Pública (inicialmente) y de la Gobernanza (posteriormente): introducción del mecanismo de la competencia, el aprovechamiento de tecnologías de la información, la interacción de los agentes y la rendición de cuentas.

De acuerdo con las cifras reportadas por el DNP la selección abreviada, como mecanismo de selección de contratistas, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, es una de las modalidades más utilizadas por las entidades estatales, razón por la cual, la política pública se ha concentrado en incorporar un instrumento del comercio electrónico (AMP) que se encamine a reformar el sistema de compra pública para el Estado en la búsqueda de incrementar el *valor por dinero* para las entidades estatales.

Los AMP no son una invención colombiana sino que ellos hacen parte de uno de los instrumentos de compra pública en línea o *e-procurement* que se han puesto en marcha en varios países del mundo para optimizar el valor de las compras por la generación de economías de escala, aumentar el poder negociador del Estado y compartir conocimiento. Si bien la mayor

influencia en su estructuración, operación y manejo se tiene principalmente del caso chileno, cada AMP es estructurado por ANCP según las necesidades y particularidades del país.

Al realizar un estudio de caso experimental (comparación del proceso realizado por el MDN en el año 2015 mediante la BMC y la compra a través del AMP por las unidades que componen el MDN en el año 2016 para el materia de intendencia) en el cual se trataron aspectos cualitativos y cuantitativos, se puede concluir lo siguiente:

1. Para los operadores tanto de las entidades estatales como los oferentes, la percepción es que el instrumento de la política pública (AMP) de intendencia ha logrado aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos dinerarios, administrativos, de recurso humano y financieros.
2. Con ocasión de la utilización del AMP en el año 2016, no se evidencia un cambio en los proveedores y en su participación en el mercado de Intendencia frente al proceso de BMC del año 2015. Al revisar las cifras de las empresas que más ventas registraron en el año 2016 mediante el uso del AMP, se encuentra que siguen siendo las mismas de la BMC del año 2015.
3. Lo que se esperaba con el AMP, es que en el momento en que no se negociaran tantos volúmenes de compra en una sola transacción (como se hacía en una compra centralizada con la BMC), el número de proveedores que estuvieran habilitados aumentaría. Sin embargo, lo que realmente sucedió es que el número de oferentes habilitados para los productos es bajo y sigue concentrado en los mismos abastecedores sin lograr una mayor competencia sana en este mercado.
4. Para dar un ejemplo, se encontró que en diez (10) productos de los treinta y cuatro (34) inicialmente adjudicados (tratados en el punto 3.5.2.1 de esta investigación), sólo existen

dos (2) proveedores habilitados, ocasionando con ello bajos niveles de participación efectiva y con esto bajos niveles de competencia en los precios para la entidad estatal.

5. Con el AMP en el año 2016 hubo una reducción sustancial en el número de prórrogas y en número de incumplimientos contractuales comparado con el año 2015 frente al instrumento de BMC. Esto se explica principalmente, en que la fijación de los plazos de entrega en el AMP está determinada por un análisis detallado del proceso productivo y no únicamente por la necesidad de la Entidad Estatal como se realizaba con la BMC . Sin embargo, el estudio de mercado realizado por la ANCP en agosto de 2015 afirmó que la falta de seguimiento por parte de MDN es una de las causas del incumplimiento de las órdenes de operaciones en el procedimiento BMC. Frente a esta afirmación debemos responder que ella no corresponde a la realidad, por cuanto el MDN sí realizó el seguimiento a la producción mediante la aplicación de la Guía de Conformidad para los productos, tanto para el procedimiento con la BMC como para el de AMP.
6. La efectividad y certidumbre del debido proceso para los incumplimientos no ha mejorado con el instrumento de política pública (AMP). Como se mencionó en las conclusiones anteriores, si bien con el uso del AMP disminuyó el número de incumplimientos reportados por el MDN, no ha mejorado la efectividad en su reporte. Tanto en el procedimiento de BMC como en el procedimiento por AMP, el debido proceso ante un incumplimiento no es desarrollado por la entidad estatal contratante sino por la BMC y por la ANCP respectivamente. En el caso del AMP, de las 196 órdenes de compra celebradas por las unidades ejecutoras del MDN, SEIS (6) fueron reportadas como incumplidas ante la ANCP y tan sólo a una de ellas le fue adelantada tres (3) meses después la audiencia. Esta falta de efectividad en el procedimiento en el manejo de los

incumplimientos está generando que la entidad estatal no satisfaga su necesidad en la oportunidad requerida y ello genera incentivos para que el proveedor no cumpla en el plazo establecido. Este periodo de tiempo en que el proveedor está incumplido y reportado ante la ANCP y no se desarrolla la audiencia de debido proceso se está constituyendo para los proveedores en un periodo de “Prórroga automática” de entrega de los bienes, afectando gravemente la eficacia del Instrumento.

7. En cuanto al análisis de las variables cuantitativas, el resultado arrojó que con AMP no se presenta una diferencia estadística frente a los precios contratados con el procedimiento BMC, pero sí hay una disminución radical en el tiempo del proceso contractual y en los tiempos de entrega.

De acuerdo al análisis realizado, se puede evidenciar que para el caso de estudio del MDN el instrumento AMP ha contribuido parcialmente con la creación de valor por dinero, haciendo sus procesos más eficientes y eficaces, pero no más competitivos y económicos. De las variables analizadas no se observa mejora con el instrumento ni en el número de oferentes, ni en el manejo ante posibles incumplimientos como tampoco en los precios de los elementos.

Basados en que la gobernanza establece que es la interacción con los agentes que intervienen en la política pública (proveedores, entidades estatales usuarias finales de los AMP, la ANCP, los entes de control, la academia) el motor para el mejoramiento continuo del SCP, esta investigación propone las siguientes recomendaciones.

1. Teniendo en cuenta que uno de los principios que rige el Sistema de Compra Pública es la competencia y en vista que fruto del análisis del caso se evidenció que no se han registrado cambios en el mercado y en los precios del Material de Intendencia, esta investigación propone que la ANCP cree un mecanismo para el AMP de intendencia que

permita aumentar el número de participantes - proveedores que abra la competencia para los elementos que ya fueron adjudicados. Nos referimos especialmente a los diez (10) elementos, ya mencionados (bota de combate tipo desierto, bota tenis para la fuerza pública, botas pantaneras, colchón con almohada, juego de cama, morral de asalto, morral de campaña, parrilla metálica, tula y toalla), que a la fecha tan sólo tienen dos (2) proveedores habilitados y a los otros cuatro (4) elementos (calcetín para uso con bota de combate, calcetín para uso con calzado de calle, cobija y bufanda pasamontañas) que solo tienen tres oferentes (estos 14 elementos equivalen al 39% del total de los elementos inicialmente adjudicados). Con este aumento en la participación de oferentes se generaría una mayor competencia, lo que conduciría a lograr precios más competitivos que se traducirían en una mayor satisfacción de la necesidad por parte de las Entidades Estatales.

2. El instrumento del AMP no ha traído consigo una mejora en la declaratoria de incumplimientos restando con ello efectividad al uso de este instrumento. Con el fin de hacer más oportuno y eficiente el procedimiento y basados en el documento CONPES 3714 de 2011 que trata sobre el manejo de riesgos previsibles en materia de contratación pública, el cual establece: “el riesgo debe ser asumido por quien mejor pueda administrarlo”, nos permitimos recomendar que la ANCP incorpore un mecanismo jurídico para que sean las Entidades Estatales contratantes (usuarios finales) las que puedan adelantar directamente los procesos para la declaratoria de incumplimiento. Esta recomendación nace del reconocimiento que son las entidades estatales las que se ven directamente afectadas ante los incumplimientos de los contratistas y las que interactúan, hacen seguimiento y por tanto conocen en detalle el desempeño de su contratista, razón

por la cual son ellas las mejor llamadas a realizar sus audiencias con la oportunidad y eficacia que el Sistema de Compra Pública requiere, eliminando así el perverso incentivo que hoy malinterpretan y usan indebidamente los contratistas incumplidos al considerar que tienen un mayor tiempo para cumplir con la entrega de los bienes prometidos

REFERENCIAS

Agencia Nacional de Contratación Pública (2013). Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/acuerdos_marco_0.pdf

Agencia Nacional de Contratación Pública (2015). Estudio de Mercado para LP-AMP-056-2015. Recuperado de <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.15603&isModal=true&asPopupView=true>

Agencia Nacional de Contratación Pública (2015). Resolución 897 de 2015 por medio de la cual se adjudica la Licitación Pública LP-AMP-056-2015. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/intendencia/material-de-intendencia>

Agencia Nacional de Contratación Pública (2017). Informe de Supervisión de Acuerdo Marco de Precio vigencia 2016. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/content/nuevo-acuerdo-marco-de-material-de-intendencia>

Anderson, S. (2005). Estadística para administración y economía. México: Thomson editores.

Araujo, R. (2011). La Ley 1150 de 2007 ¿Una respuesta a la eficiencia y transparencia en la contratación estatal?. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Arozamena, L. y Weinschelbaum, F. (2010). Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas. Trabajo presentado en la Red Interamericana compras gubernamentales- Universidad de San Martín. Argentina.

Benavides, J.L. (2004). El Contrato Estatal: entre el Derecho Público y el Derecho Privado. 2a ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Bolsa Mercantil de Colombia (2015). Reglamento de Funcionamiento y Operación de la Bolsa aprobado por la Superintendencia Financiera de Colombia. Recuperado de <http://www.bolsamercantil.com.co/Portals/0/xPlugin/uploads/2015/2/15/Reglamento-BMC-3.pdf>.

Bolsa Mercantil de Colombia (2016). Mercado de compras públicas en Colombia. Recuperado de <http://www.bolsamercantil.com.co/>.

Castiglioni, F. (1997). La política Comparada. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria.

Cuevas, H. (1993). Introducción a la Economía. 5ª Ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Comisión Europea (2011), “Informe de Evaluación: Impacto y Efectividad de la Legislación de Contratación de la UE – Parte 1”. Recuperado de http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/er853_1_en.pdf.

Congreso de Colombia (29 de septiembre de 1993) Exposición de motivos 80 de 1993. Gaceta Oficial 75

Congreso de Colombia (29 de septiembre de 1993) Exposición de motivos 80 de 1993. Gaceta Oficial 466

Congreso de Colombia (28 de octubre de 1993) Estatuto General de Contratación de Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094

Congreso de Colombia (16 de julio de 2007) Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007]. DO: 46.691

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). 2da Ed. Panamericana Editorial.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (20 de agosto de 1998) Radicado 244966 80-CE-SEC3-EXP1998-N14202. [MP Juan Montes]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (16 de agosto de 2017) Radicado 11001-03-26-000-2016-00016-00 (56166). [MP Jaime Santofimio]

Corte Constitucional, Sala Plena. (21 de noviembre de 1996) Sentencia C-633. [MP José Hernández]

Corte Constitucional, Sala Plena. (8 de junio de 2000) Sentencia C-662. [MP Fabio Morón]

Corte Constitucional, Sala Plena. (18 de febrero de 2003) Sentencia C-124. [MP Jaime Araujo]

Corte Constitucional, Sala Plena. (27 de septiembre de 2006) Sentencia C-802. [MP Manuel Cepeda]

Dávila, L.G. (2003). Régimen Jurídico de la contratación estatal: una aproximación crítica a la ley 80 de 1993. Bogotá, Colombia: Legis.

Departamento Nacional de Planeación (20 de octubre de 2003). Documento CONPES No. 3249 “Política de Contratación Pública para un Estado gerencial”. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3500_documento.pdf

Departamento Nacional de Planeación (1 de diciembre de 2011). Documento CONPES No. 3714 “Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública”. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (26 de mayo de 2015) *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional* [Decreto 1082 de 2005]. DO: 49.523

Expósito, J.C., (2003). La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

García, IM. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Revista del Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público*. 47. 37-64. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf.

Guerrero, O. (2009) El fin de la Nueva Gerencia Pública. *Revista Chilena de Administración Pública: Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 13(6). 6-22.

Márquez, O. (2007). La Nueva Gestión Pública Contractual: Del Contrato Estatal de Ley 80 de 1993 al Instrumento de Gestión Pública de Ley 1150 de 2007. , 4(2). 95-125.

Martín-Castilla, J. (2005). La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano. *Revista Auditoría Pública*, 36. 47-60.

Ministerio de Defensa Nacional (2014). Guía Técnica NTMD-0004-A2 “Evaluación de la Conformidad para los Productos del Sector Defensa. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://1494c44e2596646d35f4060084fd9b02>

Ministerio de Defensa Nacional (2015). Seguridad Jurídica, Ética, disciplina y Cambios Institucionales: Una gestión moderna y transparente. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional (2016). Informe de seguimiento contractual de la Dirección de Contratación Estatal del Ministerio de Defensa. 2016. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional (2017). Actas de comité arbitral por incumplimiento en e Contrato de Comisión 04-2015 del Material de Intendencia. Bogotá, Colombia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2012). Informe al consejo sobre la implementación de la recomendación sobre el Mejoramiento de la integridad en la Contratación Pública. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014). Colombia: La implementación del buen gobierno. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementando-la-buena-gobernanza_9789264202351-es

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017). Contratación Pública en Chile: Opciones de Política para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/contratacion-publica-enchile_9789264275614-es

Peters, G. (1999). La política de la Burocracia. Ciudad de México, México: Editorial Fondo Cultura Económica.

Pliscoff, C. y Monje, P. (Octubre, 2003). *Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública*. Trabajo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

Pollitt, C. (2011). *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Presidencia de la República de Colombia (15 de enero de 1996) Artículo 52. *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto* [Decreto 111 de 1996]. DO: 42.692.

Quintero, M. y Mutis A. (1995). Los Contratos del Estado en la Ley 80 de 1993. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.

Redondo, E. Isaza, C. (2016). Cambio en los valores de la administración pública colombiana: un análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo, 1990-2015. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Central de Chile*. 14 (24). 121-149.

Restrepo, M.A (2009). Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes de la Universidad Libre*, 30. 167-185.

Rodríguez , G. (1994), *Nuevos Contratos estatales*. Bogotá, Colombia: Librería Jurídicas Wilches.

Santaella, H.,(Agosto, 2017)., *El doble nivel, vinculante y no vinculante, de la reglamentación en la contratación pública en Colombia*”, en *Contratos Públicos: problemas, perspectivas y prospectivas*. Presentado en XVIII Jornadas internacionales de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

Suárez, G. (2014), *Estudios de derecho Contractual Público*. 2a ed. Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A.

Treasury Board of Canada Secretariat. (2012). Public Works and Government Services Canada (PWGSC), Supply Manual, Version 12-2, Ottawa. Recuperado de <https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/Supply-Manual>

World Bank. (2001). Country Procurement Assessment Report issues for Colombia. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/725141468241451864/Colombia-Informe-del-diagnostico-de-la-adquisiciones-del-pais-CPAR-update-report>